



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.419/DF**

**RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO**

**REQUERENTE: REDE SUSTENTABILIDADE**

**REQUERENTE: FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES QUILOMBOLAS  
– FENAQ**

**ADVOGADOS: RAFAEL MARTINS ESTORILIO E OUTROS**

**INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 1058214/2023**

CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICAS AFIRMATIVAS EM FAVOR DAS MULHERES E DOS NEGROS. DESTINAÇÃO DE RECURSOS A PROGRAMAS DE PROMOÇÃO E DIFUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES, BEM COMO DAS CANDIDATURAS DE MULHERES E NEGROS. ANISTIA A PARTIDOS POLÍTICOS. IGUALDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO. CLÁUSULA PÉTRETA. EMENDA CONSTITUCIONAL. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Carece de legitimidade para ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade entidade que, embora represente grupo minoritário, impugna norma cujo conteúdo não se identifica unicamente com os interesses típicos do grupo vulnerável.

2. O ajuizamento de ação de controle abstrato de constitucionalidade por partido político independe da circunstância de haver a legenda se manifestado a favor ou contrariamente à lei ou ato normativo objeto da impugnação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. A exigência constitucional de promoção da igualdade de gênero e de raça, sobretudo no campo político-eleitoral, reclama adoção de políticas afirmativas voltadas não apenas a incentivar, como também a assegurar a devida representatividade feminina e de negros em cargos eletivos, especialmente no sistema de eleições proporcionais.

4. O financiamento especial para candidaturas de pessoas negras, de mulheres e de outros grupos sub-representados visa a corrigir distorções e a promover representação mais inclusiva, com reflexos diretos na abertura de espaços políticos e consequente capacidade de as decisões parlamentares traduzirem as vontades e as necessidades das minorias sub-representadas.

5. Os arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional 117/2022, que anistiarão partidos políticos descumpridores das políticas afirmativas instituídas em favor das mulheres e dos negros, além de violarem os limites materiais ao poder de emenda à Constituição (CF, art. 60, § 4º, IV), por tornar sem efeitos políticas afirmativas voltadas à promoção e à concretização da igualdade de gênero e racial — em seu aspecto substantivo ou material —, significam inadmissível retrocesso na concretização da participação feminina e de negros nos espaços decisórios de poder.

6. O Congresso Nacional pode, no exercício de sua função de constituinte reformador, estabelecer ajustes alternativos ou compensatórios às políticas afirmativas voltadas a assegurar a isonomia política de gênero e racial, sempre no sentido da ampliação e aprimoramento, nunca para torná-las desprovidas de eficácia.

— Parecer pela exclusão da FENAQ do polo ativo da ação e, no mérito, pela procedência do pedido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Rede Sustentabilidade e pela Federação Nacional das Associações Quilombolas – FENAQ contra os arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional 117, de 5.4.2022.

Eis o conteúdo das normas impugnadas:

*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.*

Após defenderem sua legitimidade para a propositura desta ação, os autores arguem que o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, ao apreciar a consulta 0600306-47.2019.6.00.0000, decidiu que “os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações”, o mesmo ocorrendo com as candidaturas dos homens negros, cujo custeio deveria observar a “exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações”.*

Alegam que, inicialmente, as regras definidas pelo TSE seriam aplicadas a partir das eleições de 2022. Porém, em razão da medida cautelar deferida nos autos da ADPF 738/DF, foram elas (as regras de custeio das candidaturas de mulheres e homens negros) impostas, desde logo, nas eleições de 2020.

Argumentam que sobreveio a Emenda Constitucional 117/2022, cujos arts. 2º e 3º previram que *“não serão aplicadas sanções de qualquer natureza aos partidos que não preencheram a cota mínima ou não destinaram os valores mínimos às cotas de inclusão racial e de gênero”, assegurando às legendas o direito a utilizar referidos recursos que ‘não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral’ em ‘eleições subsequentes’”. Isso, segundo os requerentes, “permite[ia] concluir pela perpetuidade indefinida do desrespeito à norma”.*

Apontam violação do princípio da igualdade. Dizem que, *“no contexto do Direito Eleitoral, o princípio da igualdade (...) [visa] a assegurar que todos os cidadãos tenham igualdade de oportunidades para participar do processo político, seja como eleitores, seja como candidatos”.* Nesse sentido, *“medidas como o*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*financiamento especial para candidaturas de pessoas negras, mulheres e outros grupos sub-representados têm como finalidade corrigir distorções e promover representação mais inclusiva”, consistindo em “resposta concreta às desigualdades estruturais e à exclusão que esses grupos enfrentam”.*

Assim, as normas impugnadas, ao concederem “às políticas afirmativas no âmbito eleitoral verdadeira eficácia normativa nula”, teriam desrespeitado o inciso IV do art. 3º, o *caput* e o inciso XLI do art. 5º da Constituição Federal.

Especificamente em relação ao art. 2º da EC 117/2022, arguem os requerentes violação do princípio da igualdade de gênero (CF, art. 5º, I). É que, para a participação igualitária das mulheres no processo político ser “*real e efetiva*”, há “*necessidade de superar as barreiras estruturais e culturais que impedem a participação plena das mulheres na política*”. Barreiras como “*estereótipos de gênero, desigualdades socioeconômicas, falta de acesso a recursos e financiamento político*”.

Conseqüentemente, “*ao permitir a utilização de recursos destinados à promoção da participação política das mulheres em eleições subsequentes, mesmo diante do descumprimento das obrigações anteriores*”, o art. 2º da EC 117/2022 contrariaria “*a proteção específica conferida às mulheres pelo texto constitucional*”.

Já o art. 3º da EC 117/2022 violaria o princípio da isonomia racial (CF, arts. 3º, IV, e 5º, *caput*). Ademais, “*a amplitude do termo ‘eleições subsequentes’*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

[permitiria] *concluir por indefinição intencional, imprecisa, do período em que os Partidos Políticos e seus agentes políticos, na condição de candidatos, desde a convenção até a prestação de contas, instituirão medidas de controle e regulação efetiva do cumprimento da normas de inclusão racial e de gênero”.*

Arguem que as normas impugnadas também desrespeitariam o item 5 do art. 1º e o art. 5º, ambos da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, ato internacional internalizado no ordenamento jurídico brasileiro com força de emenda constitucional (CF, art. 5º, § 3º; Decreto 10.932, de 10.1.2022).

Dizem que, ao impedirem *“a aplicação de sanções, inclusive de devolução de valores, multas ou suspensão do fundo partidário, aos partidos políticos que descumpriram as obrigações de promoção da igualdade de gênero e raça”, as normas atacadas prejudicariam “as políticas afirmativas estabelecidas para assegurar o gozo ou exercício dos direitos fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos à discriminação racial”, perpetuando a desigualdade.*

Por fim, apontam desrespeito ao princípio da proibição do retrocesso. Segundo os requerentes, *“as conquistas alcançadas em termos de igualdade de gênero e igualdade racial não podem ser desfeitas ou enfraquecidas. Se determinadas políticas ou medidas foram implementadas para promover a inclusão da mulher na*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*política e a igualdade do povo negro (como o é, evidentemente, qualquer norma que facilita a inclusão na política ao determinar importantes incentivos aos candidatos), referidas conquistas devem ser protegidas normativamente, mantidas e aprimoradas ao longo do tempo, jamais tornadas desprovidas de eficácia”.*

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

A Câmara dos Deputados, em suas informações, defendeu a existência de discricionariedade legislativa, ou seja, do amplo espaço de conformação do legislador constituinte derivado.

Disse que *“a EC 117 teve como propósito constitucionalizar a destinação de percentual dos recursos partidários para fomentar a participação política feminina”*. Acontece que, *“para salvaguardar a segurança jurídica nas relações constituídas anteriormente à promulgação, a aludida Emenda teve que estabelecer um regime de transição, previsto em seu art. 2º, ora impugnado”*.

Arguiu que, *“ante a necessidade de estabelecer o Estatuto da Igualdade de Gênero e de manter a calculabilidade dos participantes do processo eleitoral, o Constituinte Derivado escolheu ativamente um regime de transição: afastar as sanções decorrentes do regime revogado, mas estipular uma obrigação prospectiva de compensação das despesas não realizadas em exercícios futuros”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Segundo a Câmara dos Deputados, *“as sanções pretendidas pela impugnação do dispositivo da Emenda 117 não têm o condão de estabelecer uma tutela efetiva da igualdade de gênero em sede eleitoral. Essa tutela [seria], ao ver do Constituinte Derivado, alcançada adequadamente com a promoção das mesmas despesas no futuro”*. No entender da Câmara dos Deputados, *“são essas despesas que tutelarão os direitos da mulher na política, não as sanções decorrentes do regime revogado”*.

O Senado Federal igualmente defendeu que a EC 117/2022 decorreu do exercício legítimo de conformação do constituinte derivado, em conformidade com os limites de reforma constitucional, nos termos da seguinte ementa:

*ADI 7419. Controle de constitucionalidade. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Alteração do art. 17 da Constituição Federal para constitucionalizar ações afirmativas em prol da promoção e difusão da participação política feminina. Insurgência contra as regras que vedaram responsabilização de partidos políticos que não tenham, até a promulgação da Emenda, destinando os recursos conforme determinam essas políticas de incentivo. Preliminar pelo não conhecimento. Ausência de interesse processual. Partido requerente que externou, em etapas legislativas de tramitação da PEC, concordância com o texto aprovado. Orientação de bancada favorável à aprovação da matéria no Senado Federal. Comportamento contraditório. Boa-fé objetiva no processo constitucional. Preliminar pela ilegitimidade ativa da FENAQ. Não enquadramento na categoria entidade de classe de âmbito nacional, segundo tradicional jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ainda prevalecente. Mérito. Fortalecimento da igualdade racial e de gênero na política. Iniciativa para corrigir quadro intolerável de desigualdade entre candidaturas*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*de mulheres e de negros. Alterações normativas e jurisprudenciais que afetaram diretamente a aplicação de recursos em campanhas eleitorais. Decisão político-valorativa do constituinte reformador no sentido de modular efeitos quanto a sanções em respeito aos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal. Discussões legislativas indicativas de ampla participação da bancada feminina na construção do texto. Alto grau de convergência parlamentar sobre a matéria. Necessidade democrática das escolhas políticas das instâncias representativas da sociedade.*

A Advocacia-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pela ilegitimidade ativa da FENAQ e, no mérito, pela improcedência do pedido, com base nos fundamentos sintetizados na seguinte ementa:

*Constitucional. Artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional 117/2022. Possibilidade de utilização dos recursos mínimos não destinados a candidaturas femininas em eleições subsequentes e isenção de sanções aos partidos que não empregaram os valores mínimos assegurados em razão de gênero e etnia nas eleições ocorridas anteriormente à edição da referida emenda constitucional. Alegação de ofensa aos artigos 3º, inciso IV; e 5º, caput e inciso XLI, da Constituição Federal, além dos arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 8º da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. Preliminar. Ilegitimidade ativa da FENAQ. Mérito. A Emenda Constitucional 117/2022 inseriu no texto da Lei Maior proteção específica à igualdade de gênero no âmbito do processo eleitoral. As diretrizes estabelecidas pelas normas questionadas não vulneram os princípios constitucionais da igualdade racial e de gênero, tampouco fragilizam o arcabouço normativo nacional estabelecido para fomentar a participação política de grupos sub-representados. Reconhecimento pelo Poder Legislativo da importância da efetiva implementação de uma democracia participativa plural. As disposições sob invecção asseguram a utilização nos próximos*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*pleitos eleitorais dos valores mínimos não empregados em prol de candidaturas femininas em eleições passadas, não implicando retrocesso social. Manifestação pela ilegitimidade ativa da FENAQ e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pelas requerentes.*

Eis, em síntese, o relatório.

A Federação Nacional das Associações Quilombolas – FENAQ há de ser excluída do polo ativo desta ação, por ausência de legitimidade.

A FENAQ não juntou aos autos nenhum documento que comprove sua regular constituição, sua natureza jurídica e o âmbito de sua atuação (cópia do estatuto social). Além disso, embora conste do processo procuração assinada por José Antônio Ventura (documento eletrônico 3), conferindo poderes aos advogados subscritores desta ação direta, inexistente comprovação de que o outorgante representa a FENAQ (ata de assembleia, por exemplo).

Conquanto a ausência de documentos impeça a demonstração da verdadeira natureza jurídica da FENAQ, a se tirar conclusões apenas pelo nome da instituição e pelo arrazoado da petição inicial, ainda assim lhe falece legitimidade para a propositura desta ação direta de inconstitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 34/DF, tentou definir um conceito de entidade de classe para os fins do art. 103, IX, da Constituição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Federal. Assentou, na ocasião, que *“simples associação de empregados de determinada empresa, por não congregar uma categoria de pessoas intrinsecamente distintas das demais, mas somente agrupadas pelo interesse contingente de estarem a serviço de determinado empregador”*, não se qualifica como entidade de classe para efeitos de propositura de ações de controle concentrado.

A partir desse entendimento, passou o Supremo Tribunal Federal a exigir, para os fins do art. 103, IX, da CF, a demonstração, pela entidade requerente, da existência de *“um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, constitui o fato necessário de conexão apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe (ADI 79-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 5.6.1992).*

A ideia de um interesse comum fornece a base para distinção das organizações de classe das demais associações ou organizações sociais. Outro traço distintivo está na circunstância de a entidade representar um segmento profissional ou econômico específico. Daí assentar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que *“o conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista” (ADI 3.153/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 9.9.2005).*

Grupos formados circunstancialmente, que não representem categoria profissional ou econômica e que não tenham interesse comum que os unam,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

não são considerados entidade de classe, para efeito de instauração da jurisdição constitucional abstrata no Supremo Tribunal Federal.

Citem-se, a propósito, os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal:

*AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETOS MUNICIPAIS. MEDIDAS DE RECOLHIMENTO NOTURNO RELACIONADAS À COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE QUE NÃO REPRESENTA CATEGORIA PROFISSIONAL. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO PERANTE O TRIBUNAIS DE JUSTIÇA LOCAIS. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.*

- 1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a representatividade de categoria empresarial ou profissional.*
- 2. Sob esse enfoque, a Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE carece de legitimidade para a propositura de presente arguição, na medida em que congrega associados vinculados por convicções e práticas intelectuais e religiosas. Precedentes.*
- 3. O cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar lesão ou ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para preservação do preceito. Precedentes desta CORTE.*
- 4. A possibilidade de impugnação de ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça local, em sede concentrada, tendo-se por parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ou mesmo da Constituição Federal, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória,*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*caracteriza meio eficaz para sanar a lesividade apontada pela parte, de mesmo alcance e celeridade que a arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em razão do que se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).*

*5. Agravo regimental a que se nega provimento.*

(ADPF 703-AgR/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 25.2.2021) – Grifo nosso.

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÃO AGRAVADA EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE QUE ORIENTA A MATÉRIA SOB EXAME. ILEGITIMIDADE ATIVA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ENTIDADES QUE NÃO REPRESENTAM CATEGORIAS PROFISSIONAIS OU ECONÔMICAS. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

*I – As entidades de classe só podem ajuizar ações de controle concentrado quando representem nacionalmente interesses profissionais típicos da classe representada. Precedentes.*

*II – As entidades postulantes, voltadas, sobretudo, à inclusão das pessoas com deficiência, apesar da relevância dos pedidos formulados, não atendem aos requisitos exigidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade.*

*III – Agravo regimental a que se nega provimento.*

(ADPF 840-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 24.8.2021) – Grifo nosso.

O Supremo Tribunal Federal, porém, têm conferido interpretação ampliativa ao rol de legitimados para propositura de ações de controle abstrato, para reconhecer **a possibilidade de entidades representativas de grupos vulneráveis**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**acionarem a jurisdição constitucional em defesa de interesses típicos dessas minorias** (ADPF 527/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, *DJe* de 23.3.2021; ADPF 702-MC, Rel. p. acórdão Min. Edson Fachin, *DJe* de 29.4.2021; ADPF 991-MC-Ref, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 02.10.2023, entre outros julgados).

A FENAQ, em que pese os elevados fins de defesa dos quilombolas, não tem legitimidade ativa para questionar os arts. 2º e 3º da EC 117/2022, que afastaram responsabilização de partidos políticos 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 da Emenda Constitucional”*, uma vez que o conteúdo normativo impugnado não atinge unicamente os quilombolas, alcançando a generalidade das candidaturas femininas e de negros.

É caso, portanto, de exclusão da FENAQ do polo ativo dessa ação direta de inconstitucionalidade. Não há, contudo, dúvidas quanto a legitimidade ativa do partido político Rede Sustentabilidade.

Ao contrário do que defende o Senado Federal, o ajuizamento de ação de controle abstrato de constitucionalidade por partido político independe da circunstância de haver a legenda se manifestado a favor ou contrariamente à lei ou ato normativo objeto da impugnação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Além de não haver requisito legal ou constitucional nesse sentido, votar ou orientar a bancada durante o processo legislativo pela aprovação de norma jurídica e, posteriormente, reputá-la de inconstitucional em sede de controle de constitucionalidade não são condutas necessariamente contraditórias.

O juízo que o Congresso Nacional faz, ao aprovar uma lei ou outro ato normativo, é político, enquanto a inconstitucionalidade de uma norma jurídica, a ser aferida pelo Supremo Tribunal Federal em controle abstrato de constitucionalidade, é técnico-jurídico.

Ainda que o Congresso Nacional também realize controle preventivo de constitucionalidade das normas, no âmbito do Poder Legislativo, o juízo político é que dá o tom das decisões. Ademais, enquanto a decisão pela aprovação de uma norma jurídica depende, exclusivamente, da vontade dos parlamentares, a propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade passa pela avaliação das instâncias dirigentes do partido político. Avaliação, inclusive, que pode considerar circunstâncias fáticas novas, até então não vislumbradas.

Portanto, descabe afirmar a ausência do interesse processual de agir pela circunstância de o partido político requerente ter se posicionado, durante o processo legislativo, a favor das normas jurídicas impugnadas.

No mérito, o pedido é procedente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 44, V, da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) determinou que ao menos 5% (cinco por cento) dos recursos oriundos do Fundo Partidário devem ser aplicados *“na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”*.

O objetivo da norma é claro: reduzir a grande desigualdade entre homens e mulheres na seara política. Aqui não estão em foco propriamente as candidaturas a cargos eletivos, mas a participação das mulheres nas discussões políticas, sua maior presença nos órgãos partidários, o paulatino (mas constante) aumento do poder decisório delas.

Veio, então, a Lei 13.165, de 29.9.2015, e acresceu ao art. 44 da Lei 9.096/1995 os §§ 5º-A e 7º, que, em resumo, autorizaram os partidos políticos a acumular os recursos referidos no inciso V do art. 44 da Lei 9.096/1995 *“para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido”*.

Esses dispositivos, ao mesmo tempo que frustraram a teleologia da política afirmativa encartada no inciso V do artigo 44 da Lei dos Partidos Políticos, pretenderam liberar das sanções os partidos políticos descumpridores da lei (a começar pela não aplicação do § 5º do art. 44 da Lei 9.096/1995).<sup>1</sup>

1 *“Art. 44. (...) § 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5.617, declarou a inconstitucionalidade dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995.**

Acontece que a declaração de inconstitucionalidade acabou por gerar uma situação ainda mais prejudicial às mulheres: os recursos do Fundo Partidário não foram utilizados ao longo dos anos para promover e difundir a participação política das mulheres e já não seriam mais utilizados sequer em suas campanhas eleitorais.

Ao apreciar os embargos de declaração na ADI 5.617, o Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade apenas para *“assegurar que, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos [fossem] adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018”*.

É preciso que fique claro este ponto: o Supremo Tribunal Federal, ao modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995, não regularizou a conduta dos partidos políticos

---

*inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

até a data do julgamento. Apenas permitiu a utilização adicional dos recursos estocados nas campanhas eleitorais das mulheres no pleito geral de 2018.

**A modulação dos efeitos visou, unicamente, à salvaguarda do interesse das mulheres, e não dos partidos políticos descumpridores da lei.**

Contudo, os arts. 55-A, 55-B e 55-C da Lei 9.096/1995, incluídos pela Lei 13.831/2019, procuraram estender a eficácia da decisão modulatória do STF na ADI 5.617, restaurando, de certa forma, a inconstitucionalidade já declarada. Confirmam-se os citados dispositivos legais:

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

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

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

Como se o Supremo Tribunal Federal tivesse regularizado, com a decisão modulatória, a conduta irregular dos partidos políticos, os arts. 55-A



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

e 55-C previram a impossibilidade de rejeição de contas e de aplicação de outra penalidade aos partidos políticos.

O art. 55-B foi além: mesmo os partidos políticos que não utilizaram os recursos acumulados do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais das mulheres no pleito geral de 2018 (como determinou o STF) poderiam utilizá-los *“na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação”*.

Esses dispositivos legais foram impugnados na ADI 6.230. Naquela ação, a Procuradoria-Geral da República demonstrou que eles consistiam em afronta à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.617, à política afirmativa instituída pela lei e ao dever de prestação de contas dos partidos políticos.

No parecer oferecido nos autos da ADI 6.230, assentou a PGR que os partidos políticos constituem um pilar essencial da democracia brasileira. E os recursos públicos que recebem hão de contribuir para a melhoria do processo democrático.

Nesse cenário, a determinação constante do inciso V do art. 44 da Lei 9.096/1995 **é medida de suma importância para a democracia, conectada que está com a busca da igualdade real entre homens e mulheres.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995 já haviam contrariado o princípio constitucional da igualdade e relativizado a importância da política afirmativa em favor das mulheres, recebendo do Supremo Tribunal Federal o devido repúdio. Os arts. 55-A, 55-B e 55-C da referida lei foram no mesmo sentido. Trataram como questão menor, passível de convalidação, uma infração de importantíssima política pública.

Ocorre que, antes do julgamento de mérito da ADI 6.230, a Emenda Constitucional 117/2022 trouxe, em seu art. 2º, ora atacado, a mesma norma contida na lei. A inconstitucionalidade dos arts. 55-A, 55-B e 55-C da Lei 9.096/1995 deixou, então, de ser declarada, **mas apenas em razão da alteração substancial do quadro normativo objeto daquela ação.**

O vício de constitucionalidade continuou presente. Apenas o veículo normativo foi alterado. O art. 2º da Emenda Constitucional 117/2022 é inconstitucional pela mesma razão por que eram os §§ 5º-A e 7º do art. 44 (já declarados inconstitucionais na ADI 5.617) e os arts. 55-A, 55-B e 55-C da Lei 9.096/1995: **violação do princípio da igualdade.**

E não se diga que a norma impugnada visa a resguardar a segurança jurídica. O dever dos partidos políticos de destinar ao menos 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo Partidário para *“criação e manutenção de programas de*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*promoção e difusão da participação política das mulheres” remonta ao ano de 2009, quando a Lei 12.034, daquele ano, incluiu o inciso V no art. 44 da Lei 9.096/1995.*

De lá para cá, foram vários os arranjos legislativos que buscaram anistiar os partidos políticos faltosos, com a devida reprovação do Supremo Tribunal Federal. **Embora seja salutar a constitucionalização da política afirmativa**, empreendida pelo art. 1º da Emenda Constitucional 117/2022, é incorreto dizer que os arts. 2º e 3º dessa emenda instituíram regime de transição, pois a política pública já existia – repita-se – desde 2009.

Os mesmos fundamentos valem para o art. 3º da EC 117/2022, que anistiou as *“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”*.

O Supremo Tribunal Federal, na já citada ADI 5.617, também deu *“interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção”.*

O STF assim procedeu com fundamento, exatamente, no princípio da igualdade material. Vejam-se, a propósito, trechos dos votos dos Ministros Edson Fachin (relator) e Dias Toffoli:

***Voto do Ministro Edson Fachin:***

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

***Voto do Ministro Dias Toffoli:***

*Para não ser repetitivo, Senhora Presidente, eu gostaria de alinhar algumas poucas palavras no sentido de aditar, se posso assim dizer, ao voto do eminente Ministro Relator que aqui não estamos a fazer, de maneira nenhuma, um ativismo judicial ou, então, estabelecendo uma técnica de solução em que se estaria a pronunciar uma normativa em substituição àquilo que o Congresso Nacional editou. Na verdade, o que nós estamos aqui a fazer é dando enforcement à igualdade de gênero prevista no art. 5º, I, da Constituição, que dispõe que os homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*dentro do processo político-eleitoral e, em especial, partidário. E, se o inciso I do art. 5º traz a generalidade, o caput – e aqui eu faço o destaque, Ministro Fachin, subscrevendo o voto de Vossa Excelência – do art. 17 da Constituição Federal é muito claro ao estabelecer que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, [não só o regime democrático do País, mas o regime democrático interno, internalizado no partido político], o pluripartidarismo, [e, aí, é claríssima a disposição, os partidos políticos são livres, mas eles têm que respeitar] os direitos fundamentais da pessoa humana”.*

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

*Então, quanto ao partido político, se nós fôssemos além, nós deveríamos aceitar a igualdade de 50% – é que estamos aqui a estabelecer 30%, pois esse foi o pedido feito pela douta Procuradoria-Geral da República –, para não dizer que estamos a ir além de um parâmetro já fixado na legislação político-partidária. (Grifos nossos)*

Anistiar toda e qualquer sanção pelo descumprimento da política pública afirmativa, como fez o art. 3º da Emenda Constitucional 117/2022, viola o princípio constitucional da igualdade, pois era exatamente esse princípio que a política afirmativa objetivava densificar.

A circunstância de as normas impugnadas serem agora veiculadas por emenda constitucional não afasta a inconstitucionalidade. É que, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da CF, “*não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*a abolir (...) os direitos e garantias individuais*". Entre esses direitos está, sem dúvida, a igualdade material entre homens e mulheres, negros e brancos.<sup>2</sup>

Esse ponto não passou despercebido ao Ministro Dias Toffoli. Na já citada ADI 5.617, assim averbou o Ministro, quase que premonitoriamente:

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

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

---

2 O Supremo Tribunal Federal já identificou como abrangidos pelo núcleo imutável do art. 60, § 4º, IV, da CF, os títulos dos direitos enunciados no art. 5º da Constituição: direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade (ADI 1.497/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 13.12.2002).





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*não ser para aprimorar a igualdade e subir de 30% para 50%, que é o desejo de todos. (Grifos nossos)*

Quanto às candidaturas de pessoas negras, igualmente observou o Ministro Roberto Barroso, em voto proferido no Tribunal Superior Eleitoral (Consulta 06000306-47.2019.6.00.0000):

*Esse dever de inclusão de mulheres e homens negros em espaços de poder é potencializado no caso dos parlamentos. É que a representação os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade democrática das decisões tomadas. A democracia é autogoverno e, como tal, pressupõe que as pessoas sejam autoras das decisões capazes de afetar suas próprias vidas. No entanto, quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias sub-representadas. Por isso, para impulsionar a aprovação de políticas públicas antirracistas é preciso combater a sub-representação política da população negra. Há, ainda, diversas outras consequências positivas do aumento da representatividade política negra: para além da abertura de espaços de reivindicação política, do impacto na agenda pública e da aprovação de ações e projetos de lei que correspondam aos interesses do grupo representado (representação substantiva), tem-se a desconstrução do papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e a naturalização da negritude em espaços de poder (representação simbólica). Nesse sentido, especialistas como Osmar Teixeira e Carmela Zigoni apontam que a solução para a sub-representação negra na política – especificamente em cargos legislativos eleitos pelo sistema proporcional – passa pelo estabelecimento de ações afirmativas. De fato, o imperativo constitucional da igualdade e a própria noção de uma democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra, ou*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*mais precisamente às minorias não brancas, que sejam aptas a garantir a efetiva participação político-eleitoral destas. No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade – formal, material e como reconhecimento – e para o combate ao racismo não se limita à instituição de ações afirmativas. Se reconhecermos que no Brasil o racismo é estrutural, é possível e necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial.(...)*

*A implementação de ações destinadas a combater o racismo é uma responsabilidade social que abarca inclusive e principalmente aqueles que se privilegiam do sistema. Tal perspectiva é densificada pela Lei 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial e prevê expressamente que “é dever do Estado e da Sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas (art. 2º)”. Essa participação, “em condições de igualdade de oportunidades, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de [entre outros] adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa” e “ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais” (art. 4º, II e IV). (Grifos nossos)*

Os arranjos legislativos que, por qualquer modo, impliquem sub-representação de mulheres e de negros na política para aquém dos patamares já alcançados, além de violarem os limites materiais ao poder de emenda à Constituição Federal (CF, art. 60, § 4º, IV), **significam inadmissível retrocesso em políticas afirmativas voltadas a assegurar isonomia política de gênero e racial em sua dimensão substantiva ou material.**



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O princípio da vedação do retrocesso visa a proteger os direitos concretizados por atos anteriores contra as medidas retrocessivas dos órgãos estatais, de forma que ocorra sempre a ampliação desses direitos. O legislador, ou mesmo o constituinte reformador, está vinculado ao patamar mínimo de proteção do direito anteriormente conquistado e não poderá simplesmente eliminar os *standards* normativos alcançados, “*pois isto equivaleria a subtrair às normas constitucionais sua eficácia jurídica, já que o cumprimento de um comando constitucional acaba por converter-se em uma proibição de destruir a situação instaurada*”.<sup>3</sup>

J. J. Gomes Canotilho, ao discorrer sobre o princípio da proibição de retrocesso, pontua que os direitos fundamentais sociais e econômicos, uma vez concretizados pelo legislador, passam a constituir verdadeiros direitos subjetivos que interditam o legislador de revogá-los, anulá-los ou aniquilá-los:

*A liberdade de conformação do legislador nas leis sociais nunca pode afirmar-se sem reservas, pois está sempre sujeita ao princípio da igualdade, princípio da proibição de discriminações sociais e de políticas antissociais. As eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do estado de direito vinculados da actividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais. O princípio da proibição de retrocesso social poder formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizados e efectivados através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo incons-*

---

3 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 444.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*titucionais quaisquer medidas estatais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo o seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo existencial condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.<sup>4</sup> (Grifo nosso)*

É nessa exata compreensão que se afirma que as conquistas alcançadas em termos de igualdade de gênero e igualdade racial no campo da participação político-eleitoral não podem ser simplesmente desfeitas, enfraquecidas ou tornadas sem efeitos. Não se pretende, pela invocação do postulado da vedação de retrocesso, subtrair do Congresso Nacional uma de suas funções mais expressivas, qual seja, a de reforma da Constituição Federal, mas sim estabelecer que os ajustes normativos, alternativos e compensatórios, das políticas afirmativas voltadas a assegurar a isonomia política de gênero e racial **devem ser sempre direcionadas à ampliação e aprimoramento dessas políticas inclusivas**, nunca no sentido de torná-las desprovidas de eficácia.

---

4 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 338-339.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina a PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA pela exclusão da Federação Nacional das Associações Quilombolas – FENAQ do polo ativo desta ação e, no mérito, pela procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional 117/2022.

Brasília, data da assinatura digital.

*Elizeta Maria de Paiva Ramos*  
Procuradora-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

[JMR]