



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL, já com representação no Congresso Nacional, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução 22.083, de 2005, inscrito no CNPJ sob o nº. 06.954.942/0001-95, com endereço no com sede no SCS, SC/SUL, Q. 02 BL C número 252, 5º andar, Edifício Jamel Cecílio - Asa Sul, Brasília/DF, neste ato representado por seu Presidente Nacional, Juliano Medeiros, brasileiro, historiador, inscrito no CPF nº 004.407.270-81 e do RG 8.084.283.962 SJS/RS, residente e domiciliado em São Paulo, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por seus advogados, com fundamento nos artigos 102, §1º da Constituição Federal e na Lei n 9.882/1999, propor a presente

AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL com pedido de concessão de medida cautelar

objetivando seja reconhecida a imediata aplicação dos efeitos do julgamento realizado pelo E. Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000.



I – INTRODUÇÃO

A presente ação responde a solicitação e demanda de entidade da sociedade civil. É produzida a partir dos estudos e manifestações da EDUCAFRO, organização social mantida pela associação Francisco de Assis: Educação, Cidadania, Inclusão e Direitos Humanos (FAecidh)¹.

O período eleitoral é conhecido como a “*feira da democracia*”, oportunidade em que o povo poderá eleger livremente quem irá lutar pelo seu bem-estar durante os mandatos junto aos Poderes da República.

Entretanto, analisando os dados etnicorraciais de participação dos negros nas eleições como candidatos, observa-se que a porta de entrada para essa festa é extremamente restrita e que seu papel, na prática, é limitado a votar, obstando a possibilidade de se colocar no jogo democrático como agente da mudança, por dentro das instituições.

Nas eleições de 2016, foi constatado que dos 5.568 municípios do país, em 2.512 cidades não há candidato negro (preto ou pardo) disputando as eleições para o cargo de prefeito². Ora, em uma nação onde mais da metade da população – 53% – é de negros, por que em 45,11% dos municípios eles sequer se apresentaram para disputar o cargo de chefe do poder executivo local?

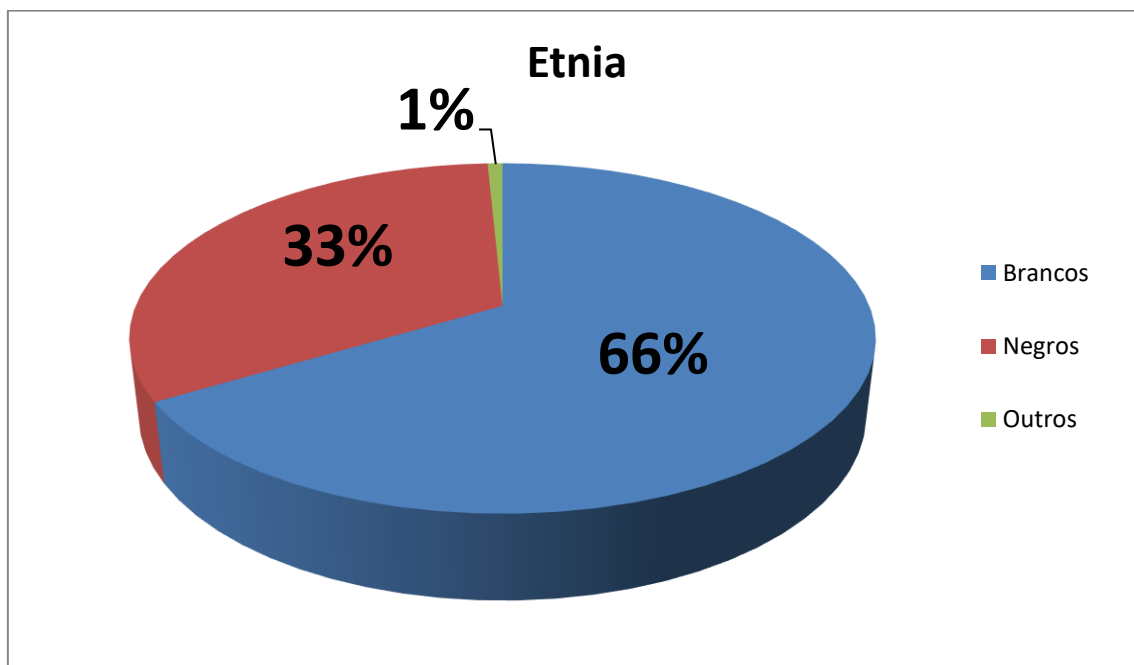
A doutrina afirma que as aparentes razões de proporção de concentração das etnias por região brasileira não se verificam na prática. Irapuã Santana, estudioso sobre o tema da questão racial no país e assessor do ministro Fux, realizou uma pesquisa minuciosa a respeito da correlação entre população e candidatos.³

¹ <https://www.educafro.org.br/site/>

² Estadão. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apenas-brancos-disputam-em-45-das-cidades-do-pais,10000076642>

³ Instituto Mercado Popular. Disponível em <http://mercadopopular.org/2016/12/negros-eleicoes/>

Em nível nacional, vemos que candidatos a prefeito brancos foram 66,40% do total, contra 32,83% de negros.



Destrinchando mais a análise, com dados feitos por região, em números absolutos, reforça-se a ideia de que não há uma correlação direta entre população e candidatos.

Na Região Norte, há 23,23% de brancos e 73,70% de negros⁴, enquanto existem 558 candidatos brancos contra 1.009 negros. Nesse caso, embora existam três vezes mais negros, a correlação, quando se trata de candidatura, passa a ser de dois para um.

Já na Região Nordeste, do total de sua população, 29,17% são brancos e 69,24%, negros, e, quando se estuda a relação de raça e candidato, essa desproporção praticamente some, haja vista que existem 2.465 candidatos brancos e 2.679 negros.

No Centro-Oeste, com uma distribuição populacional de 41,52% brancos e 56,04% negros, a relação na corrida pela prefeitura é de 835 candidatos brancos e

⁴ Todos os dados demográficos foram extraídos do Censo 2010.



469 negros. Nesse panorama, embora haja mais negros do que brancos na região, os candidatos brancos são praticamente o dobro do número de candidatos negros.

No Sudeste, a discrepância é ainda maior, com 4.208 candidatos brancos e apenas 1.120 negros, numa relação de quatro vezes mais brancos do que negros. Todavia, a proporção nessa regional é de 54,94% brancos para 43,78% negros. Apesar de haver um equilíbrio populacional, parece haver uma barreira de difícil transposição para que negros concorram ao Executivo.

A única região que não causa espanto, e mesmo assim, apenas no primeiro momento, é a Região Sul, que conta com ampla maioria de candidatos e população branca. O quadro que se apresenta é de 2.934 candidatos brancos e 162 candidatos negros, numa sociedade composta por 78,34% de brancos e 20,69% de negros. Há, contudo, numa análise mais detida desse caso, uma peculiaridade que, apesar de a população branca ser quatro vezes maior do que a negra, o número de candidatos brancos ultrapassa dezoito vezes o de candidatos negros.

Dessa maneira, não é possível extrair que a ausência de candidatos negros à prefeitura se dá exclusivamente pela distribuição populacional de cada região do país, já que identificamos que não há uma correlação direta entre esses fatores.

A fim de melhor compreender esse fenômeno, foi preciso recorrer a outros fatores e condições do processo eleitoral, observando como se dá a disputa em outros casos. E, para tanto, é preciso seguir a brilhante análise do professor Irapuã Santana, quando aponta que, *“sob a perspectiva da composição do acesso às Câmaras dos Vereadores. Esse recorte demonstra outra realidade, qual seja, um equilíbrio entre candidatos brancos e negros. Em todo o país, temos 50,52% de candidatos brancos e 48,70% de candidatos negros”*.⁵

A discrepância nesse aspecto é muito menor e o autor aprofunda seu estudo observando também as eleições de 2014, quando se deparou com o seguinte estado: 53,59% dos candidatos ao cargo de deputado estadual são brancos contra

⁵ Instituto Mercado Popular. Disponível em <http://mercadopopular.org/2016/12/negros-eleicoes/>



45,63% negros. Um degrau acima, na disputa para deputado federal, a proporção é de 58,06% de brancos para 41,06% de negros. Na eleição majoritária no âmbito federal, por sua vez, o abismo é ainda maior, na medida em que na concorrência para o Senado havia 67,56% de candidatos brancos e 30,81% de candidatos negros, além dos 68,18% dos candidatos a governador declarados brancos contra 31,25% negros. Por fim, na corrida presidencial se encontra a maior proporção de 91,66% candidatos brancos contra 8,33%, que representa a única candidata negra, Marina Silva, contra outros 11 candidatos.⁶

Como não poderia ser de outra maneira, ocorre a constatação que “as variações existentes entre as corridas para os cargos políticos se definem eminentemente pelo custo de suas campanhas, haja vista a abrangência de sua atuação quando forem eleitos”.⁷

Para confirmar essa assertiva, mister se faz observar o histórico de despesas nos variados cargos políticos existentes.

A eleição de um deputado federal custou, em 2014, em média, R\$ 6,437 milhões, segundo estimativa apresentada à Justiça Eleitoral⁸ por oito dos maiores partidos políticos – PT, PSDB, DEM, PP, PMDB, PPS, PSB e PR. Já para deputado estadual, a estimativa dessas legendas é a de que conquistar uma cadeira na Assembleia Legislativa custou, em média, R\$ 3,8 milhões. Na corrida para o Senado, o custo médio dos não eleitos foi de R\$ 1,054 milhão, o dos eleitos ficou em R\$ 4,7 milhões.⁹

⁶ *Ibidem*

⁷ *Ibidem*

⁸ Estado de Minas. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/08/02/interna_politica,554453/gasto-para-eleger-um-deputado-federal-alcanca-r-6-4-milhoes.shtml

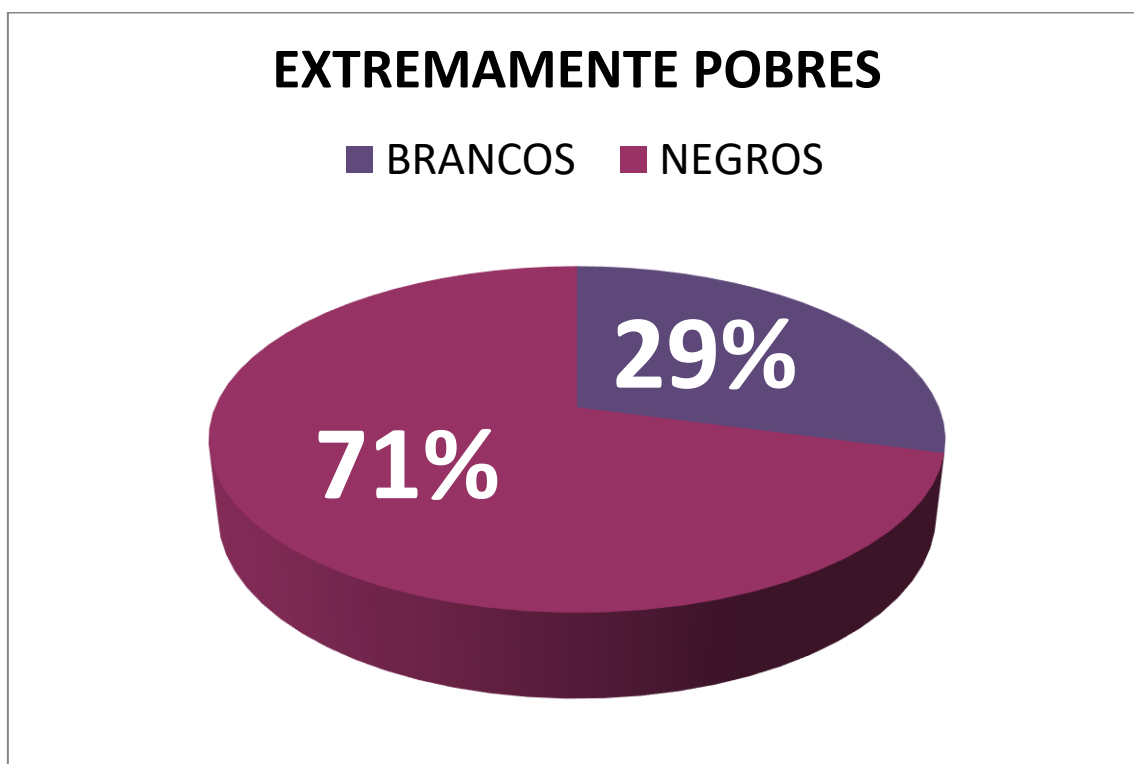
⁹ SILVA, Sara Reis. *Quanto custa uma vaga de senador no Brasil? Análise dos gastos de campanha dos candidatos eleitos para o Senado Federal entre 2002 e 2014*. Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Brasília, 2015.

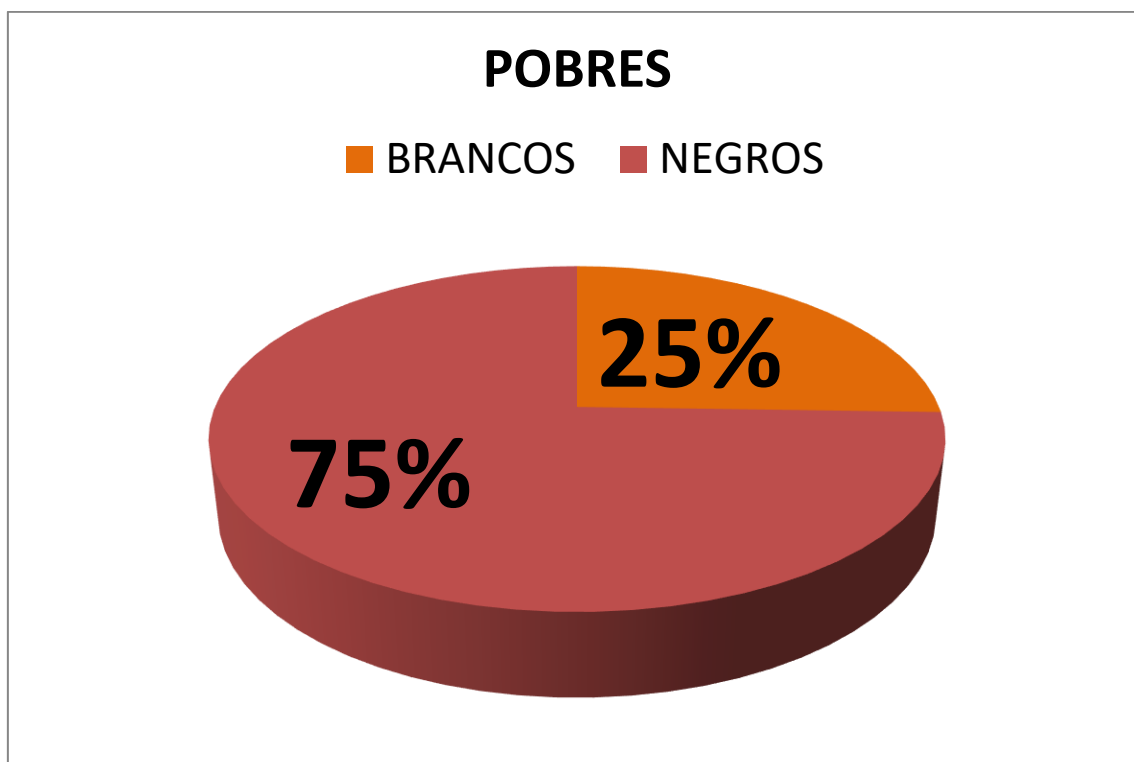


Passando para o âmbito dos municípios, no ano de 2016, há a divulgação pelo TSE do valor máximo para as campanhas, de acordo com os artigos 5º e 6º da Lei 13.165/2015, que estabelece os limites de gastos nas campanhas eleitorais, com base nas eleições anteriores (Executivo nas cidades pequenas é de R\$ 108 mil; para o Legislativo, R\$ 10,8 mil).

Nas duas maiores capitais do país, temos R\$ 45,4 milhões para a corrida à prefeitura de São Paulo e R\$ 19,8 milhões, do Rio de Janeiro. Para uma vaga de vereador no Rio, o valor é de R\$ 1,4 milhão, enquanto para São Paulo, R\$ 3,2 milhões.

Assim, é forçoso reconhecer que os custos de uma campanha eleitoral estão diretamente ligados à discrepância da relação entre brancos e negros nas candidaturas, tendo em vista que a base da renda per capita do país apresenta a maioria da população negra do país.





Na faixa social classificada como extremamente pobre¹⁰, mostra-se que 25% é composta por negros, traduzidos em 5.651.071 de pessoas. Ainda na base, mas subindo uma faixa, considerada pobre¹¹, o correspondente é de 75% negros, ou 7.357.054 pessoas.

Por conseguinte, é inquestionável que o racismo estrutural existente em nossa sociedade se reflete no pleito eleitoral, já que, para concorrer a cargo político, precisa haver dinheiro para as propagandas, revelando a existência de filtro racial: quanto mais alto o cargo, menor a participação de negros concorrendo e, por consequência, menor a representatividade nas diversas funções políticas, o que faz

¹⁰ Definida pelo programa Brasil sem Miséria. Renda referente a renda domiciliar per capita de até R\$79,12.

¹¹ Definida pelo programa Brasil sem Miséria. Renda referente a renda domiciliar per capita entre R\$79,12 e R\$ 158,24.



questionar realmente qual o nível de legitimidade das escolhas possíveis dentro do quadro ora apresentado.

I.1 – Maximização da Participação dos Negros

Este Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral acenderam uma chama de esperança em toda comunidade negra do país quando julgaram a ADI 5617, de relatoria do ministro Edson Fachin, e a Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000, de relatoria da ministra Rosa Weber, ambas tratando dos incentivos à participação feminina da política.

A nossa Suprema Corte entendeu que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, §3º, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Com base nesse posicionamento, o Tribunal Superior Eleitoral foi além, sob a perspectiva da efetivação do direito de participação na política, e estabeleceu que os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV devem seguir a proporcionalidade contida no mesmo dispositivo.

É importante destacar o brilhante voto condutor da eminente ministra Rosa Weber, o qual se pede vênica para transcrever os seguintes trechos:

Da *ratio decidendi* da ADI 5617 e sua aplicabilidade na distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão

8. Ao julgamento da ADI 5617, em 15.3.2018, o c. STF, no tocante ao Fundo Partidário, 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 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”.

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

10. Na lição da doutrina, “o Tribunal que, desempenhando com firmeza o seu dever de fundamentar, apreciar a maior gama de argumentos contrários e favoráveis a cada tese, estará produzindo não apenas uma decisão para um único litígio, mas sim uma metadecisão que, fixando regras, standarts e rotinas, orientará os órgãos jurisdicionais inferiores” (BERNARDO, Clarissa Campos; ANDRADE, Marcelo Santiago de Paula. *O sistema de precedentes do novo CPC e sua repercussão no*

direito eleitoral. In: DIDIER Jr., Fredie; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe (Coord.). *Repercussões do novo CPC. Direito Eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2016).

11. Se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte ao julgamento da ADI 5617, com maior razão a aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições – há de seguir a mesma diretriz.

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

13. Consoante magistério de Inocêncio Mártires Coelho, com apoio em Niklas Luhmann, Friedrich Müller e Castanheira Neves: “não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada, vale dizer, preceito formalmente criado e materialmente concretizado por todos quantos integram as estruturas básicas constituintes de qualquer sociedade pluralista. [...] O teor literal de uma disposição é apenas a ‘ponta do iceberg’; todo o resto, talvez o mais importante, é constituído por fatores extralinguísticos, sociais e estatais, que mesmo se o quiséssemos não poderíamos fixar nos textos jurídicos, no

sentido da garantia da sua pertinência.” (LUHMANN, Niklas. El derecho de la sociedad. México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2005, p. 425-6; MÜLLER, Friedrich. Métodos de Trabajo do Direito Constitucional. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 45; e NEVES, A. Castanheira. Metodologia Jurídica. Problemas fundamentais. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1993, p. 166-76.)

14. Aplica-se, no ponto, a mesma *ratio decidendi* adotada pela Suprema Corte na ADI 5617, com prevalência ao direito à dignidade (art. 1º, III, da CF) e à igualdade de gênero (art. 5º, *caput*, da CF).

15. A revisão jurisdicional de atos partidários, no que se inclui a revisitação das diretrizes norteadoras da distribuição interna de recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, bem assim a divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita entre os candidatos em disputa, não implica, em absoluto, desprestígio à autonomia partidária – consagrada na Carta Magna e reafirmada na Emenda Constitucional nº 97, aprovada pelo Congresso Nacional em 04 de outubro de 2017 –, mas amparo ao fortalecimento da democracia interna da própria grei, contribuindo para o desenvolvimento da política.

Conclusão

Consulta respondida afirmativamente, nos seguintes termos: a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, observada a



orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, o total de recursos do FEFC e do tempo na propaganda deve ser destinado na mesma proporção.

Um posicionamento tão louvável do Tribunal guarda uma relação intrínseca com a proteção e promoção das minorias subrepresentadas politicamente.

I.2 – Representatividade

A figura da representatividade tem papel fundamental nas demandas da população brasileira e se torna ainda mais urgente quando se fala da parcela negra dos brasileiros.

Destarte, surge a oportunidade de contar com a doutrina da professora da Universidade da Califórnia, Hannah Pitkin, no seu livro obrigatório chamado “*The Concept of Representation*”, onde busca analisar qual o papel do representante político em relação aos representados, classificando em quatro espécies: (i) representação formalística, (ii) representação descritiva, (iii) representação simbólica e (iv) representação substantiva.

A primeira espécie cuida da questão do ponto de vista da autorização e da responsabilização do representante, a partir das regras em vigência. A representação descritiva, por outro lado, o representante não atua por seus representados, mas os substitui, havendo, dessa maneira, uma correspondência entre as características do representante e as do representado. Já o critério de avaliação em representação simbólica é se os representados creem no representante, sem critérios racionais de julgamento dos atos praticados no mandato. Por fim, a representação substantiva é



entendida como “*agir pelo interesse dos representados, de forma a ser responsivo a eles*”.¹²

Com tais premissas estabelecidas, é legítimo identificar que traçar um caminho do meio entre as vertentes desenhadas por Pitkin é plenamente desejável e, nessa esteira, vale destacar a reflexão de Teresa Sacchet, quando afirma que:

É exatamente porque interesses não são apenas representados, mas também definidos, disputados e articulados nas esferas políticas, que há necessidade de maior participação de membros de diferentes grupos sociais, os quais teriam mais habilidade para exercer tais funções a partir das perspectivas de seus grupos. Ainda que membros de grupos distintos possam representar interesses de membros de outros grupos, é mais difícil para as pessoas entenderem experiências e perspectivas que se originam de localizações sociais muito distintas.

[...]

A inclusão de membros de grupos sociais em processos político-decisórios tem um potencial para democratizar a definição da agenda pública, na medida em que suas experiências múltiplas contribuem para colocar novos assuntos em pauta, para uma leitura de questões políticas em geral a partir de diferentes ângulos, enquanto ao mesmo tempo podem fornecer soluções distintas, por vezes mais apropriadas, para essas questões.¹³

¹² PITKIN, 1967, p. 209.

¹³ Representação Política, Representação De Grupos E Política De Cotas. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ref/v20n2/v20n2a04.pdf>



No plano histórico, há um relato muito rico do finado deputado Louis Stokes sobre o fenômeno ocorrido nos Estados Unidos com a eleição de nove deputados negros, em 1968:

A verdade de nossas eleições foi que muitos negros em toda a América, que se sentiam subrepresentados, agora sentiam que os nove membros negros da Câmara eram obrigados a representar bem durante seu mandato. Foi nesse contexto que cada um de nós percebeu o dever extra de, além de representar nossos distritos, assumir o fardo pesado de atuar como congressistas gerais para pessoas subrepresentadas em toda a América.¹⁴

Na esteira de corroborar o posicionamento da necessidade de se obter maior protagonismo no pleito, é interessante destacar o voto condutor do julgamento da ADC 41, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, quando afirma que a Constituição de 1988 contempla três dimensões da igualdade:

A igualdade formal vem prevista no art. 5º, caput: “*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*”. Já a igualdade como redistribuição decorre de objetivos da República, como “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*” (art. 3º, I) e “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (art. 3º, III). Por fim, a igualdade como reconhecimento tem lastro nos objetivos fundamentais do país de “*promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*” (art. 3º, IV), bem como no repúdio ao racismo (art. 5º, XLII). Tal conjunto normativo é

¹⁴ Fenno, R. F. 2003. *Going Home: Black Representatives and Their Constituents*. Chicago: University of Chicago Press.



explícito e inequívoco: a ordem constitucional não apenas rejeita todas as formas de preconceito e discriminação, mas também impõe ao Estado o dever de atuar positivamente no combate a esse tipo de desvio e na redução das desigualdades de fato.

Especificamente quanto à dimensão da igualdade como reconhecimento, reside o maior alicerce constitucional pelo qual se constrói a narrativa da presente ação:

Por fim, na questão da igualdade como reconhecimento, ela identifica a igualdade no que se refere ao respeito às minorias e ao tratamento da diferença de uma maneira geral. **Assim, igualdade como reconhecimento significa respeitar as pessoas nas suas diferenças, mas procurar aproximá-las, igualando as oportunidades.** A política afirmativa instituída pela Lei nº 12.990, de 2014, tem esse papel da igualdade como reconhecimento. **Há uma dimensão simbólica importante que é a de ter negros ocupando posições de destaque na sociedade brasileira. Aliás, tivemos um importante exemplo disso, aqui mesmo no Supremo Tribunal Federal nos anos em que aqui serviu o Ministro Joaquim Barbosa, aplicado, empenhado e com a sua integridade pessoal e seriedade, serviu como um bom símbolo para a comunidade negra; um símbolo de sucesso e de rompimento do cerco que se estabelecia sobre os negros, em geral, para ascenderem às principais posições. O Ministro Joaquim Barbosa aqui desempenhou um papel destacável, sobretudo, numa ação específica de grande relevância.** Além desse papel simbólico, há um efeito importante sobre a autoestima das pessoas. Eu insisto nessa questão da autoestima, porque, quando ela existe, ela cria uma resistência ao preconceito dos outros. **Passa a ser uma realidade que vem de dentro, e as coisas verdadeiras**

na vida são as que vêm de dentro. Se você não introjeta o preconceito dos outros, você não o absorve também. Portanto, a ideia de ter símbolos de sucesso, ascensão e acesso a cargos importantes para as pessoas pretas e pardas tem esse papel de influenciar a autoestima das comunidades negras. Por fim, evidentemente, há o papel de que o pluralismo e a diversidade tornam qualquer ambiente melhor e mais rico.

I.3 – A situação da mulher negra

Como já devidamente assentado na dogmática jurídica, o dever de proporcionalidade constitui autêntica pauta de moderação e prudência a orientar toda a atuação do Poder Público, observando-se, segundo o magistério de Robert Alexy¹⁵, três fases: adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Na primeira fase, a adequação investiga a aptidão da medida estatal para atingir a finalidade constitucional almejada. Trata-se, aqui, de um balanço entre meio e fim, a exigir que o meio selecionado seja empiricamente idôneo à promoção do fim perseguido.

Na segunda etapa do exame de proporcionalidade, investiga-se a necessidade ou exigibilidade da medida estatal.

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito impõe a comparação dos custos e dos benefícios da medida.

¹⁵ Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 116



É possível observar, de acordo com os dados socioeconômicos, que a mulher negra, precisa de atenção especial com relação ao desenho de políticas públicas, que devem ser refletidas na perspectiva da representatividade.

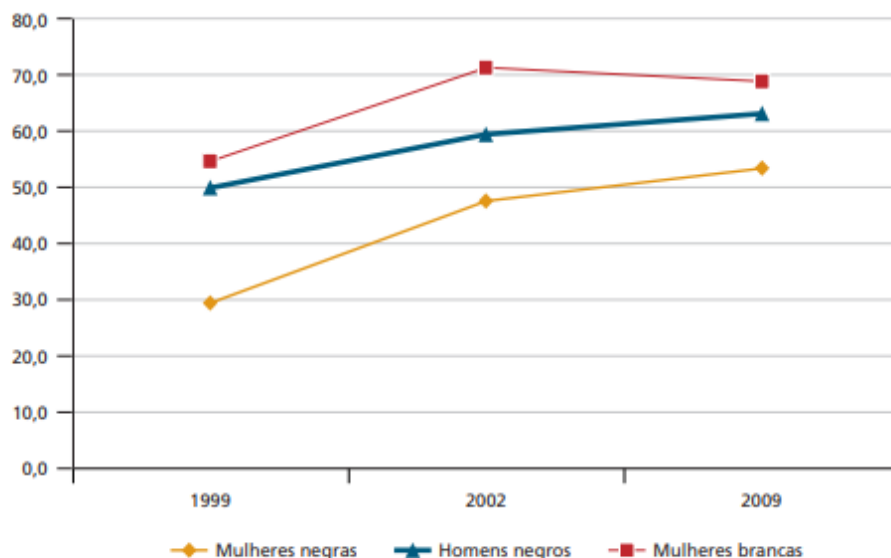
No nível educacional, conforme pesquisa do IBGE de 18/05/2018, observa-se considerável desigualdade entre as mulheres por cor ou raça, fazendo com que as mulheres pretas ou pardas de 15 a 17 anos de idade apresentem atraso escolar em 30,7% dos casos, enquanto 19,9% das mulheres brancas dessa faixa etária estão na mesma situação.¹⁶

Na conclusão do estudo citado, declara-se que: “de uma forma geral, o caminho a ser percorrido em direção à igualdade de gênero, ou seja, em um cenário onde homens e mulheres gozem dos mesmos direitos e oportunidades em todas as dimensões aqui analisadas, **ainda é longo para as mulheres e ainda mais tortuoso se esta for preta ou parda e residir fora dos centros urbanos das Regiões Sul e Sudeste**”. (grifamos)

Com relação ao mercado de trabalho, a situação é ainda mais assustadora, como demonstrado no gráfico a seguir:

¹⁶ IBGE. Estatísticas de Gênero Indicadores sociais das mulheres no Brasil. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf

Diferenciais das medianas do rendimento mensal do trabalho principal com relação ao homem branco (população ocupada) – Brasil (1995-2009)
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs: 1. A PNAD não foi realizada no ano de 2000.

2. Em 2004 passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Considerando a renda do homem branco como referência, é possível identificar, no “*Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*”, que as mulheres negras recebiam, no final da década de 1990, cerca de um terço da renda dos homens brancos e, a partir de 2003, passaram a ganhar pouco mais de 40% da renda da categoria de referência. No mesmo estudo, o IPEA observou que as mulheres negras têm uma taxa de desocupação 85% maior que a das mulheres brancas.

Por fim, cumpre denunciar e pedir a reflexão, no que concerne à exposição à violência. Se, entre 2017 e 2018, houve uma queda de 12,3% nos homicídios de mulheres não negras, entre as mulheres negras essa redução foi de 7,2%. Analisando-se o período entre 2008 e 2018, essa diferença fica ainda mais evidente: enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras caiu 11,7%, a taxa entre as mulheres negras aumentou 12,4%, segundo o Atlas da Violência de 2020.

Alcançar um quadro de representatividade política a fim de extirpar tamanha injustiça social é um dever de todos nós. Por esse motivo, é tão importante



garantir que parte do montante seja direcionado especificamente para o atendimento de uma necessidade nacional, que é de elegermos mulheres negras para assumir vagas no Poder Público.

I.4 – A participação do negro em geral

Se por um lado, a participação da mulher está respaldada na lei das eleições, por outro, não há uma norma eleitoral específica que determine um incentivo estatal no mesmo sentido para pessoas negras. No entanto, isso não quer dizer que inexista uma estrutura jurídica que possibilite aplicar a pretensão ora debatida.

O Estatuto da Igualdade Racial, no seu artigo 2º, estabelece 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**, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais”. (grifamos)

O art. 4º, por sua vez, materializa os objetivos traçados pelo artigo supracitado, estabelecendo medidas concretas a serem seguidas, especificamente nos seguintes dispositivos:

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;

III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;



V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;

VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.

Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.

No Capítulo IV do referido diploma legal, encontram-se diretrizes para inserção do negro no mercado de trabalho, conforme se verifica a seguir:

Art. 39. **O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público** e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

§ 2º As ações visando a promover a igualdade de oportunidades na esfera da administração pública far-se-ão por meio de normas estabelecidas ou a serem estabelecidas em legislação específica e em seus regulamentos. (grifamos)

Essa é, pois, a primeira oportunidade a qual V. Exas. têm de implementar o estabelecido no Estatuto, balizado em sua exposição de motivos:



O Brasil tornou-se uma das maiores economias mundiais por meio do trabalho de brancos, índios e negros. Por isso, nós negros queremos ver nossa história reconhecida, registrada e respeitada!

Queremos políticas públicas e privadas que abram espaços para a nossa gente tão sofrida.

Revolta-nos ver que nossos jovens, ainda hoje, figuram nas listas dos assassinados, dos marginalizados. São maioria nas prisões, entre os desempregados e entre aqueles que dependem do salário mínimo.

No ano passado, institutos de pesquisas vinculados ao governo federal mostraram que os negros são os mais pobres, os menos escolarizados, são os que recebem os menores salários quando empregados e constituem a maioria esmagadora dos trabalhadores lançados na informalidade e no desemprego.

Dados do IPEA nos mostram que os diferenciais de pobreza entre negros e brancos não diminuíram. A proporção de negros abaixo da linha de pobreza é de 50%, enquanto a de brancos fica em 25%. Isso desde 1995.

O diferencial entre os indigentes - que são os mais pobres entre os pobres-, é ainda mais desfavorável aos negros. Se somos maioria entre os pobres (65%), essa maioria se amplia entre os indigentes (70%). A proporção de negros abaixo da linha de indigência no total da população negra no Brasil também vem mantendo a mesma tendência desde 1995: em torno de 25%, muito superior à proporção de brancos, que fica em aproximadamente 10%.

Os mesmos indicadores mostram que houve melhoras em relação à expectativa de vida, mas a desigualdade entre os índices para negros e brancos persiste. Por exemplo, uma pessoa negra, nascida em 2000 viverá, em média, 5,3 anos menos que uma branca.



Em novembro do ano passado, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese) mostrou que, em todas as regiões do país, o salário pago aos afrobrasileiros é menor em relação aos trabalhadores brancos.

Em março de 2005 o IBGE nos dizia o mesmo em sua pesquisa mensal de emprego. Segundo a cor, em seis regiões metropolitanas, a pesquisa do IBGE indicou que as informações sobre os rendimentos do trabalho mostravam que os negros e os pardos recebiam por hora trabalhada menos que os brancos. Para dar fim a esses indicadores e aos pensamentos discriminatórios, foi que, em conjunto com o Movimento Negro, pensamos o Estatuto. Queremos conquistar os espaços que nos foram negados.

O Estatuto é um conjunto de ações afirmativas, reparatórias e compensatórias. Sabemos que esses tipos de ações devem emergir de todos e de cada um. Devem partir do Governo, do Legislativo, da sociedade como um todo e do ser humano que habita em cada um de nós.

Felizmente isso vem acontecendo. Talvez pudessem ser mais numerosas, mas temos presenciado ações afirmativas. São frentes de luta contra o racismo na educação, no mercado de trabalho, nos meios de comunicação e em diversas outras áreas.

Na medida em que o Estatuto se destina ao Poder Público e a sociedade em geral, sem realizar qualquer tipo de distinção, traçando objetivos a todos, de modo delimitado, concreto e específico pela Constituição da República.

[...] abaixo da lei nacional - se figurarmos um quadro de representação espacial do sistema engendrado pela nossa Constituição - estão, no mesmo nível, equiparadas, as leis próprias das diversas pessoas públicas políticas.



Tal situação lógica, referida com o termo ‘abaixo’, não quer dizer, absolutamente ‘subordinada’ ou vinculada - que nenhuma hierarquia entre elas se estabelece em razão das posições que respectivamente ocupam nesse quadro.

A diversidade de objetos ou de formas de expressão dos órgãos legislativos respectivos não autoriza supor qualquer hierarquia, mas sim organização que lhes atribui e reconhece, como privativos, campos diversos.¹⁷

Por conseguinte, leis federais, estaduais, municipais não podem contrariar lei de caráter nacional, porquanto estariam invadindo reserva da Constituição Federal destinada às leis nacionais, que, por sua vez, somente poderiam ser afastadas mediante edição de uma lei nacional ulterior.

Vale ressaltar a proposição realizada por Irapuã Santana acerca do referido diploma legal, no que concerne ao seu sentido e alcance:

Destarte, é importante notar que uma das principais saídas para erradicação do racismo no país é reinterpretar o Estatuto da Igualdade Racial, que deve ser entendido como uma norma dotada de autoexecutoriedade a fim de incidir seu caráter impositivo a todos os Poderes da República em todas as unidades da Federação, diante de sua natureza de Lei Nacional.

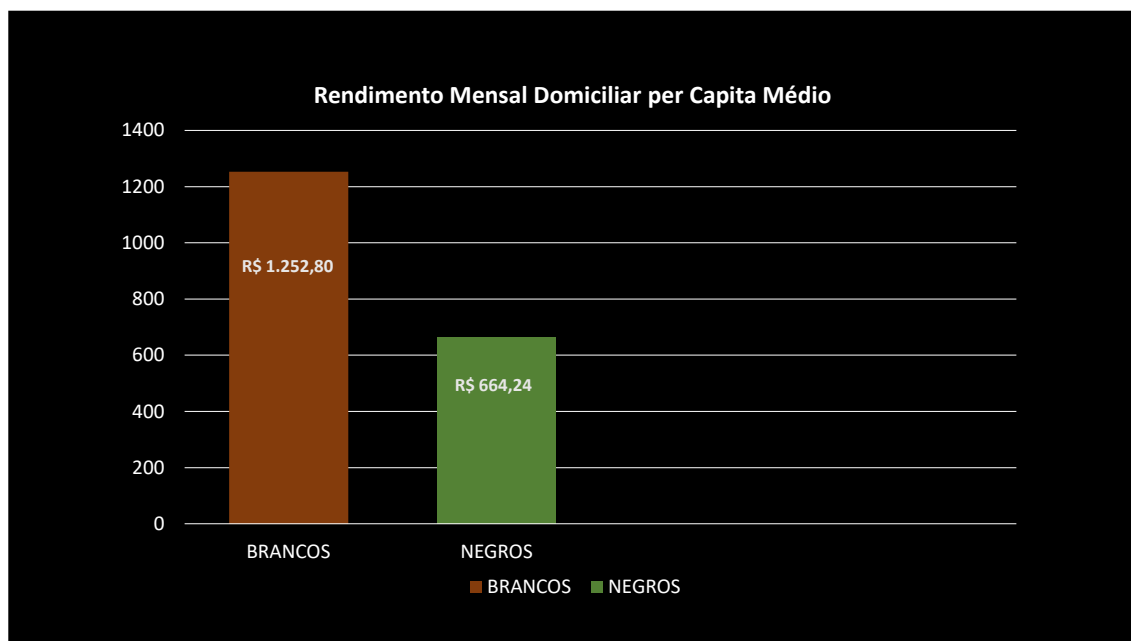
[...]

Diante da observância obrigatória atribuída ao Estatuto da Igualdade Racial, enquanto reflexo direto do princípio da igualdade, proponho classificar a combinação do Estatuto, da Resolução do CNJ e da lei 12.990/14 como um verdadeiro

¹⁷ Geraldo Ataliba. “Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios”, in Revista de Direito Público nº 10, pp. 49/50

microssistema de Direito à Igualdade Racial, para a sua efetiva materialização da realidade da sociedade como um todo.¹⁸

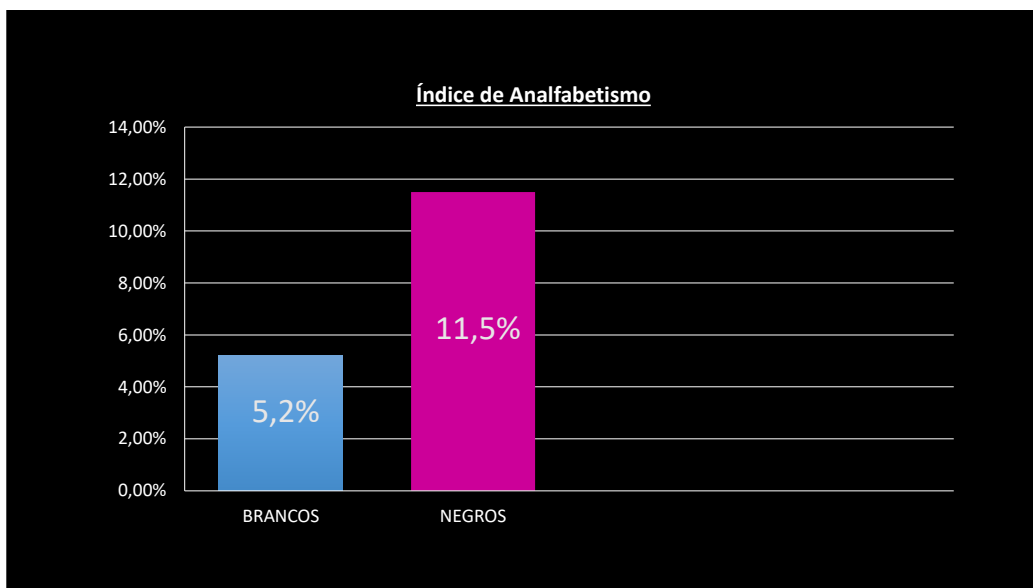
Por fim, é importante expor que o panorama atual aponta uma realidade muito triste que impõe obstáculos de ordem hercúlea para a população negra.



Observa-se que uma pessoa branca ganha, em média, R\$ 1.252,80 (mil duzentos e cinquenta e dois reais e oitenta centavos), equivalendo a quase o dobro de uma pessoa negra, que aufer R\$ 664,24 (seiscentos e sessenta e quatro reais e vinte e quatro centavos).

No critério de escolaridade, o desequilíbrio se mantém da mesma forma, quando o índice de analfabetismo de pessoas brancas é de 5,2% contra 11,5% de pessoas negras.

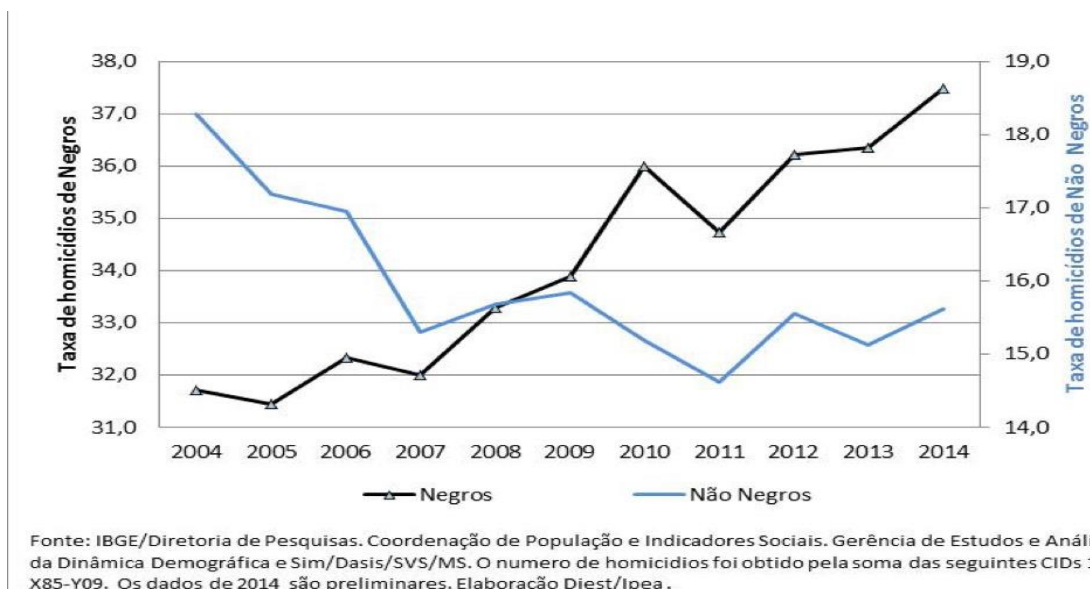
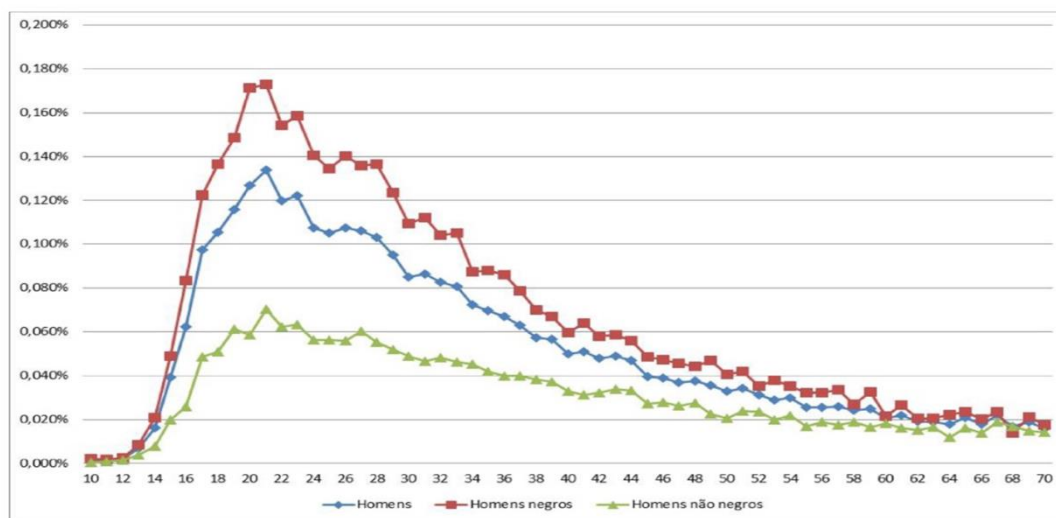
¹⁸ SILVA, Irapuã Santana do Nascimento da. Perspectivas das cotas no Brasil. Debate Acadêmico. Universidade Estadual Paulista. Disponível em: <https://www2.unesp.br/portal#!/debate-academico/perspectivas-das-cotas-no-brasil>



No nível superior, em 1997, apenas 2,2% de pardos e 1,8% de negros entre 18 e 24 anos cursavam ou tinham concluído um curso de graduação no Brasil. Após algumas universidades estaduais e federais aderirem ao sistema de cotas, os números começaram a apresentar melhoras. Subiu de 2,2% para 11% a porcentagem de pardos que cursam ou concluíram um curso superior no Brasil; e de 1,8% para 8,8%, de negros (Ministério da Educação/2013).

Por último, um fato assustador: segundo o Ministério da Saúde, somente no ano de 2014, no Brasil, 44.582 negros morreram por homicídio. Isso quer dizer que todos os dias morreram 123 negros, o que corresponde a 2,4 vezes mais em relação aos brancos, demonstrando um crescente em relação aos demais anos em que a taxa de mortalidade era de 34,7 em 2011, 36,2 em 2012 e 36,4 em 2013.

Gráfico 5.1 - Probabilidade de ser vítima de homicídio por idade, segundo a raça/cor – Brasil 2010



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e Sim/Dasis/SVS/MS. O número de homicídios foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09. Os dados de 2014 são preliminares. Elaboração Diest/Ipea.

Como se não bastassem essas questões, é importante estudar a população carcerária no Brasil, formada por jovens, pretos e pobres, conforme se verifica nos gráficos a seguir:

Sistema Prisional

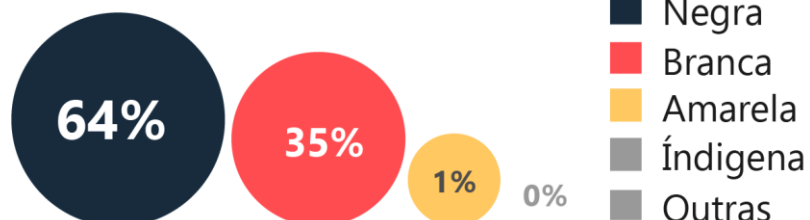
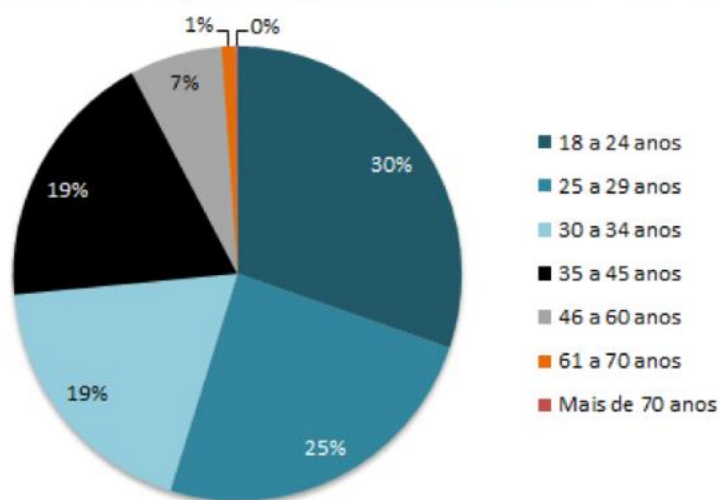


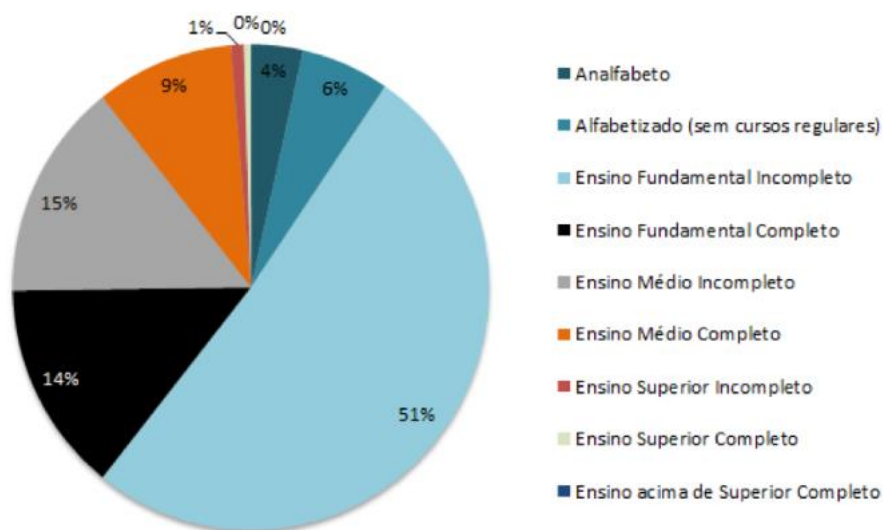
Gráfico 16. Faixa etária das pessoas privadas de liberdade no Brasil



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

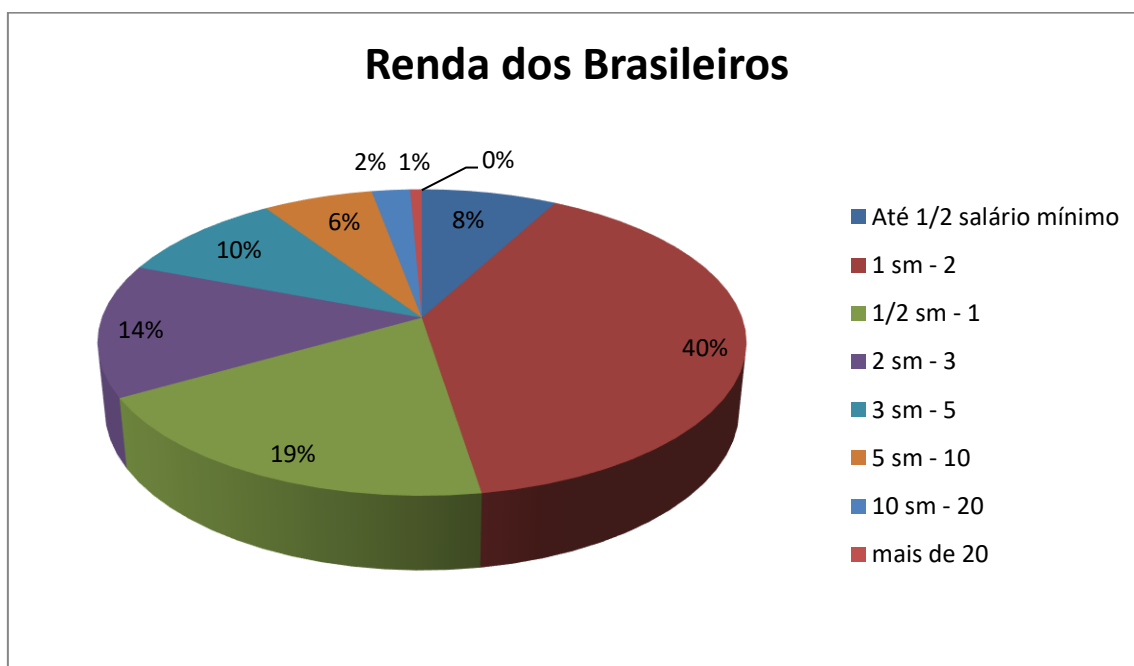
Para confirmar empiricamente que os presos pertencem às camadas mais pobres da nossa sociedade, é preciso conjugar com o fator escolaridade. Explicamos: o Ministério da Justiça aponta que 75% da população prisional brasileira ainda não acessou o ensino médio, tendo concluído, no máximo, o ensino fundamental, mas não traz qualquer faixa de renda.

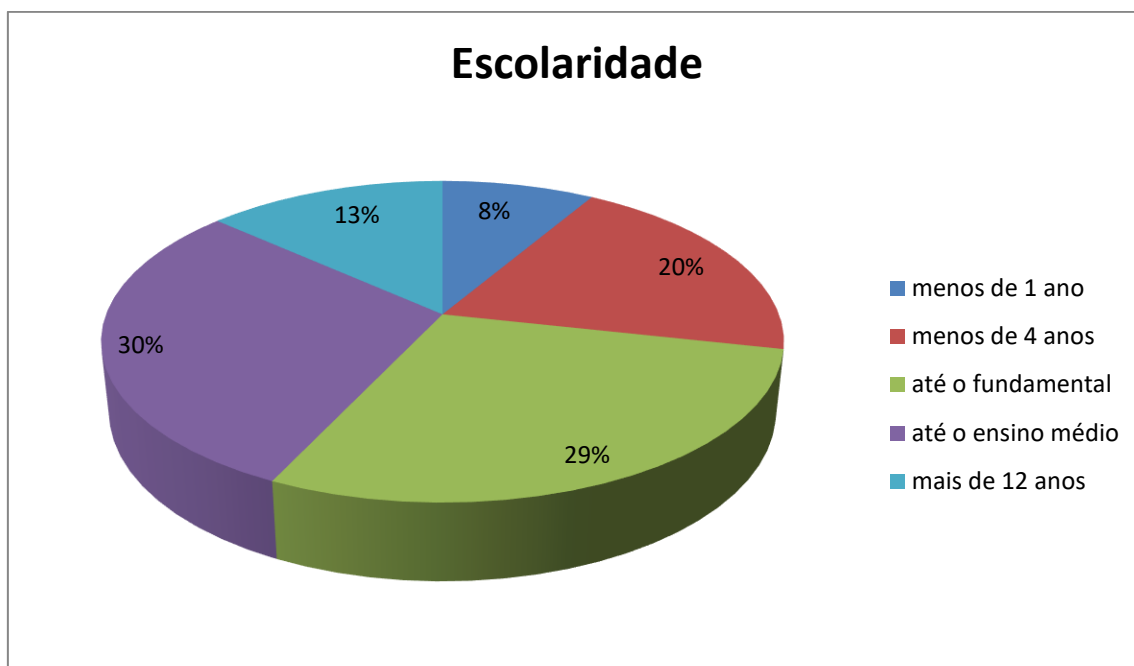
Gráfico 17. Escolaridade das pessoas privadas de liberdade no Brasil



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

Por sua vez, o IBGE demonstra uma correlação entre escolaridade e classe social, no sentido de que as pessoas mais pobres, em regra, têm menor tempo de estudo.





É, pois, forçoso concluir, por exercício de lógica, o óbvio: o nosso preso é o jovem entre 16 e 29 anos (55%), negro (64%) e pobre, com reduzida escolaridade (75%).

Destarte, quando se afirma que inexistente interesse na participação política por parte da população, é preciso se perguntar a razão dessa ausência. Com os fatores apresentados acima, podemos ter uma boa noção de sua resposta.

Não é exagero afirmar que a população negra luta ainda para ter acesso a bens básicos da vida, como manter-se viva, livre e completando o ensino superior.

Consequentemente, é preciso perguntar que espécie de democracia é possível construir, enquanto a sociedade não pode aproveitar inteiramente sua capacidade de representação, quando não há uma estrutura plenamente formulada a ponto de asfixiar possíveis lideranças que possam olhar pelo seu “povo”?

Como essa discrepância pode influenciar nas políticas públicas focadas em favor de parcela tão significativa da população, que forma a maioria nacional?



Daí a importância de se alargar o espectro de incentivos de participação eleitoral, prevendo a inclusão da comunidade negra, a fim de que seja possível reverter os índices apresentados no bojo da presente arguição, concretizando a vontade da Constituição e do legislador ao instituir o Estatuto da Igualdade Racial como diploma normativo de observância obrigatória nacional.

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA

O Partido Socialismo e Liberdade é partido político com representação no Congresso Nacional, como exigido pelo artigo 103, VIII, da Constituição Federal, e reproduzido pelo artigo 2º, I, da Lei nº 9.882/1999.

Como se trata de legitimados universais, não há necessidade de comprovação de liame de pertinência temática entre o Partido e o objeto da presente Ação.

III – DO CABIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

A ação constitucional de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 9.882/99, tem por finalidade questionar atos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça a preceitos fundamentais da Carta Magna.

Dessa forma, para o seu cabimento, é essencial que estejam presentes os requisitos legais de admissibilidade: (i) a presença de lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental, (ii) causada por ato do Poder Público, e (iii) a inexistência de outro instrumento apto a sanar essa lesão ou ameaça (subsidiariedade).



III.1 – Ato do Poder Público

De acordo com o art. 1º da Lei nº 9.882/99, os atos que podem ser objeto de ADPF autônoma são os emanados do Poder Público, aí incluídos os de natureza normativa, administrativa ou judicial. Neste sentido:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional. 2. Compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental. 3. Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Necessidade de o requerente apontar a lesão ou ameaça de ofensa a preceito fundamental, e este, efetivamente, ser reconhecido como tal, pelo Supremo Tribunal Federal. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento de defesa da Constituição, em controle concentrado. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: distinção da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. **6. O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há “de ser “ato do Poder Público” federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial “quando for relevante o fundamento da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”.** 7. Na espécie, a inicial aponta como descumprido, por ato do Poder Executivo municipal do Rio de Janeiro, o preceito fundamental da “separação de poderes”, previsto no art. 2º da Lei Magna da República de 1988. O ato do indicado Poder Executivo municipal é veto apostado a dispositivo constante de projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, relativo ao

IPTU. 8. No processo legislativo, o ato de vetar, por motivo de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público, e a deliberação legislativa de manter ou recusar o veto, qualquer seja o motivo desse juízo, compõem procedimentos que se não de reservar à esfera de independência dos Poderes Políticos em apreço. 9. Não é, assim, enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo - que pode, sempre, mantê-lo ou recusá-lo, - no conceito de “ato do Poder Público”, para os fins do art. 1º, da Lei nº 9882/1999. Impossibilidade de intervenção antecipada do Judiciário, - eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo, - poder que a ordem jurídica, na espécie, não confere ao Supremo Tribunal Federal, em via de controle concentrado. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida, porque não admissível, no caso concreto, em face da natureza do ato do Poder Público impugnado.

(ADPF-QO 1-7. Rel. Min. Néri da Silveira. Plenário 3.2.2000 - destacamos).

Assim, não tendo discriminado quais “atos do Poder Público” estavam sujeitos a controle constitucional, fixou-se amplas possibilidades de admissão da ADPF. Desta abrangência, por ato emanado do poder público, para efeito de avaliação de cabimento de uma ADPF, são aqueles atos todos produzidos pelo governo federal, estadual ou municipal que possuam natureza administrativa, judicial ou normativa e tenham violado preceito fundamental.

As circunstâncias legais da ADPF têm permitido que a jurisprudência do STF (e outras fontes de direito, como a doutrina), gradativamente incluam no rol não taxativo da Lei 9.882, diferentes e inovadoras hipóteses de controle abstrato, baseado nos mais diversos tipos de “atos do Poder Público”. A matéria está em aberto – assim desejou o legislador ao não limitar o conceito de Poder público suscetível de controle - e passível a construção jurisprudencial em face da dinâmica social e da



riqueza e diversidade dos fatos e atos jurídicos públicos. O Direito, sendo fato social e cultural, exige a contextualização, sob pena de negativa de jurisdição.

Sobre o tema:

“Assim, em termos gerais, poder-se-ia dizer, então, que para fins de determinação do objeto da ADPF, ato do Poder Público seria toda a conduta, comissiva ou omissiva, de natureza normativa ou não, do Poder Público, aqui entendido na sua tríplice divisão, incluindo, ainda, os particulares delegatários, que adquira, resguarde, transfira, modifique ou extinga direitos ou obrigações, e que, nesse desiderato, venha a ofender preceito fundamental, ou simplesmente, pô-lo em ameaça.”¹⁹

No presente caso, o ato do Poder Público é a decisão do E. Tribunal Superior Eleitoral de postergar o incentivo de candidaturas de pessoas negras, nos termos da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000:

O Tribunal, por maioria, vencido em parte o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, respondeu afirmativamente quanto ao primeiro, ao terceiro e ao quarto quesitos, e negativamente quanto ao segundo, nos termos e fundamentos constantes do voto do Relator. Votaram com o Relator, no ponto, os Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes, que condicionou as respostas ao estabelecimento de parâmetros, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão e Sérgio Banhos. **Também por maioria, vencidos, no ponto, os Ministros Luís Roberto Barroso (Relator), Edson Fachin e Alexandre de Moraes, decidiu pela aplicabilidade da decisão a partir das eleições de 2022, mediante a edição de resolução do Tribunal, nos termos do voto do Ministro Og Fernandes.**

¹⁹ GOMES, Frederico Barbosa. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: uma visão crítica.** Belo Horizonte: Forum, 2008. P. 399.



Votaram com o Ministro Og Fernandes os Ministros Luis Felipe Salomão, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

A jurisprudência desta Suprema Corte em casos pretéritos indicam caminhos e, não fazendo *numerus clausus* na admissão da ADPF, permitem que a amplitude legislativa de cabimento da ADPF seja observada, assim lhe dando o devido tratamento dinâmico e inclusivo, certos que a própria lei não restringiu o acesso ao controle.

Este C.STF tem precedentes de salvaguarda de preceitos fundamentais em ADPF cujo objeto são atos não normativos, como na ADPF nº 347, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional nos presídios; ADPF nº 409, contra atos perpetrados pelo Vice-Presidente da República em exercício; ADPF nº 304, sobre a não consolidação de proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado da Paraíba; nas ADPF nº 574, 533, 490, por exemplo, houve o cabimento contra decisões judiciais; ADPF nº 487, contra decisão administrativa; e na ADPF nº 450, contra um edital de chamamento público da Telebrás.

No ponto, importante afirmar que há descumprimento de preceito fundamental também quando, como no caso presente, são afrontadas as “disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico ao princípio fundamental”, tendo em vista as “interconexões e interdependências dos princípios e regras” que fixam necessariamente “um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional” (ADPF 33, Min. Gilmar Mendes).

Na ADPF 114 o STF concluiu que era cabível o controle constitucional por ADPF em hipótese de cabimento assemelhado à presente, haja vista “a utilidade da via da ADPF para examinar em controle objetivo a contraposição institucional entre direitos individualizados à atuação do poder público.”

O reconhecimento da inaplicabilidade do artigo 16 da Constituição Federal bem como a impossibilidade de manutenção do estado de coisas



inconstitucional são os objetos da presente ação de controle concentrado de constitucionalidade.

Resta, assim, satisfeito este requisito para o cabimento da ADPF.

III.2 – Lesão a Preceitos Fundamentais

Com efeito, nem a Constituição Federal, tampouco a Lei nº 9.882/99 definiram quais preceitos do texto constitucional são fundamentais. Nada obstante, há sólido consenso doutrinário e jurisprudencial no sentido de que nessa categoria figuram os fundamentos e objetivos da República, assim como os direitos fundamentais.

Na presente hipótese, a lesão a preceitos fundamentais se origina da postergação do entendimento favorável à instituição de incentivos a candidaturas de pessoas negras para as eleições de 2022, nos termos decididos pelo E. Tribunal Superior Eleitoral.

A referida postergação viola os princípios da igualdade, da isonomia, bem como fere um dos objetivos fundamentais da República estabelecidos pelo texto constitucional: a promoção do bem de todos, sem preconceitos de raça e cor (Art. 3º, IV, CF).

III.3 – Subsidiariedade

A doutrina e a jurisprudência convergem no entendimento de que o pressuposto da subsidiariedade da ADPF (art. 4º, § 1º, Lei nº 9.882/1999) se configura sempre que inexistirem outros instrumentos, na esfera da jurisdição constitucional concentrada, aptos ao enfrentamento da questão constitucional suscitada. Nesse sentido, decidiu este STF:

“13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva desta ação.”

(STF. ADPF nº 33, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27/10/2006. No mesmo sentido, cf. e.g., ADPF nº 388, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 01/08/2016; e ADPF nº 97, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 30/10/2014)

Trazemos à colação a doutrina do Min. Luis Roberto Barroso²⁰, para quem a regra da subsidiariedade da ADPF merece uma “interpretação mais aberta e construtiva”. Na esteira do entendimento, a subsidiariedade do art. 4º, §1º, da Lei 9.882/99 estará adequada se a ADPF for um instrumento processual constitucional que permita a eficácia ampla e geral que tutela rapidamente o preceito fundamental que se argui lesado.

Mesmo tratando-se, como no caso, de uma manifestação de Tribunal – que exerceu competência meramente administrativa de uma consulta – não se exige a necessidade de esgotamento das vias processuais ordinárias, bastando a relevância da matéria advinda do ato do Poder Público.

O alto e relevantíssimo grau de concretude da resposta da consulta postergada de seus desejados efeitos, retira das relações jurídicas subjetivas e objetivas, com repercussão social ampla, a concretude de efeitos do ato, afetando situações de modo deletério e o que caracteriza a presente ADPF como o meio mais

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: Exposição Sistemática da Doutrina e Análise Crítica da Jurisprudência*, 7. Ed., São Paulo: Saraiva, 2016.



adequado (talvez o único) para garantir a eficácia da proteção que a reserva de vagas nos partidos políticos para candidatos negros traz.

Assim, não existe outro meio eficaz no âmbito da jurisdição constitucional capaz de sanar a lesividade a preceitos fundamentais na postergação dos referidos incentivos já reconhecidos juridicamente possíveis.

Cabe ainda consignar que a violação se dá por decisão de caráter interpretativo, não cabendo outra ação judicial de efeitos objetivos capaz de resguardar a ordem constitucional e os direitos e garantias fundamentais nesse momento discutidos. No arsenal de instrumentos disponíveis na jurisdição constitucional concentrada, não há nenhum outro instrumento, além da ADPF, que se preste a atingir os objetivos colimados nesta inicial.

Dessa maneira, atendidos todos os seus pressupostos, não há dúvidas de que a presente Arguição é cabível e, por isso, deve ser conhecida por esta C. Corte.

IV – DO DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Trata-se, na origem, de Consulta Eleitoral apresentada pela Deputada Federal Benedita da Silva acerca da forma de aplicação dos incentivos à participação feminina na política para homens e mulheres negros, considerando o julgamento da ADI 5617, de relatoria do ministro Edson Fachin, e da Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000.

Naquela oportunidade, foram apresentados quatro quesitos para análise do E. Tribunal Superior Eleitoral:

- a) As formas de distribuição dos recursos financeiros e tempo em rádio e TV, já concedido às mulheres na Consulta 060025218.2018.6.00.0000, deverão ser na ordem de 50% para as mulheres brancas e outros 50% para as mulheres negras, conforme a distribuição demográfica brasileira?

b) É possível haver reserva de vagas nos partidos políticos para candidatos negros, nos mesmos termos do que ocorreu com as mulheres?

c) É possível aplicar o entendimento dos precedentes supra para determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando 30% como percentual mínimo, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?

d) É possível aplicar o precedente, também quanto à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para os NEGROS, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?

Para alegria da população negra brasileira, após três sessões de julgamento, com amplo debate e participação da sociedade civil, o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu a existência do chamado racismo estrutural e apontou como legítima a pretensão da Consulente, e, com isso, o primeiro, terceiro e quarto quesitos foram respondidos de forma afirmativa, em parte, para que os partidos realizassem um investimento proporcional nas candidaturas negras.

Assim ficou consignada a ementa do voto do eminente ministro relator, ao qual aderiram outros cinco ministros, resultando no placar de 6x1:

DIREITO ELEITORAL. CONSULTA. RESERVA DE CANDIDATURAS, TEMPO DE ANTENA E RECURSOS PARA CANDIDATAS E CANDIDATOS NEGROS. CONHECIMENTO. QUESITOS 1, 2 E 4 RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE. [...] II. RACISMO, DESIGUALDADE RACIAL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA. 3. O racismo no Brasil é estrutural. Isso significa que, mais do que um problema individual, o racismo está inserido nas estruturas políticas, sociais e econômicas e no funcionamento

das instituições, o que permite a reprodução e perpetuação da desigualdade de oportunidades da população negra. 4. A desigualdade racial é escancarada por diversas estatísticas, que demonstram que, em todos os campos, desde o acesso à educação até a segurança pública, negros são desfavorecidos e marginalizados. O Atlas da Violência de 2019 revelou que 75,5% de todas as pessoas assassinadas no Brasil eram negras. Esse dado é cruelmente ilustrado pelas mortes das crianças João Pedro Mattos, Ágatha Félix e Kauê Ribeiro dos Santos, que demonstram a importância do movimento social “Vidas negras importam”. 5. Como fenômeno intrinsecamente relacionado às relações de poder e dominação, o racismo se manifesta especialmente no âmbito político-eleitoral. Nas eleições gerais de 2018, embora 47,6% dos candidatos que concorreram fossem negros, entre os eleitos, estes representaram apenas 27,9%. **Um dos principais fatores que afetam a viabilidade das candidaturas é o financiamento das campanhas.** Quanto ao tema, verifica-se que, em 2018, houve efetivo incremento nos valores absolutos e relativos das receitas das candidatas mulheres por força das decisões do STF e do TSE. Enquanto em 2014 a receita média de campanha das mulheres representava cerca de 27,8% da dos homens, em 2018, tal receita representou 62,4%. No entanto, ao se analisar a interseccionalidade entre gênero e raça, verifica-se que a política produziu efeitos secundários indesejáveis. **Estudo da FGV Direito relativo à eleição para Câmara dos Deputados apontou que mulheres brancas candidatas receberam percentual de recursos advindos dos partidos (18,1%) proporcional às candidaturas (também de 18,1%). No entanto, candidatos negros continuaram a ser subfinanciados pelos partidos. Embora mulheres negras representassem 12,9% das candidaturas, receberam apenas**

6,7% dos recursos. Também os homens negros receberam dos partidos recursos (16,6%) desproporcionais em relação às candidaturas (26%). Apenas os homens brancos foram sobrefinanciados (58,5%) comparativamente ao percentual de candidatos (43,1%). [...]

7. Sob o prisma da igualdade, há um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é potencializada no caso dos parlamentos. **É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade das decisões tomadas. Quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias subrepresentadas. Para além do aumento do impacto na agenda pública, o aumento da representatividade política negra tem o efeito positivo de desconstruir o papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e de naturalizar a negritude em espaços de poder.** 8. **O imperativo constitucional da igualdade e a noção de democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra.** No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade e o combate ao racismo não se limita às ações afirmativas. Se o racismo no Brasil é estrutural, é necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial. Um desses campos é a identificação de casos de discriminação indireta, em que normas pretensamente neutras produzem efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a grupos marginalizados, de modo a violar o princípio da igualdade em sua vertente material. V. CONCLUSÃO 14.

Primeiro quesito respondido afirmativamente nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações. 15. Segundo quesito é respondido negativamente, não sendo adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%. Terceiro e quarto quesitos respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

Entretanto, para a surpresa de todos, por decisão de apertada maioria, no placar de 4x3, entendeu-se pela aplicabilidade da decisão a partir das eleições de 2022, mediante a edição de resolução do Tribunal.

O referido entendimento foi justificado por haver uma suposta *“inovação no campo normativo jurisprudencial que reclama a aplicação do princípio da anualidade”*. O eminente ministro Og Fernandes foi o primeiro a levantar esse ponto, que pode ser observado em seu voto, nos seguintes termos:

Há, indubitavelmente, uma inovação no campo normativo jurisprudencial que reclama a aplicação do princípio da anualidade, insculpido no art. 16 da CF. O Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 3658 que tratava da verticalização das coligações partidárias assentou que “[...] o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e ‘a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras

inerentes à disputa eleitoral' [...]5 . **Reforço que esse postulado também é aplicável às alterações interpretativas promovidas pelo TSE, sobretudo em virtude do caráter normativo que emana das decisões desta Corte, tal como na presente consulta.** [...] Destaco que o processo eleitoral relativo ao pleito de 2020 já teve início, inclusive com realização das filiações partidárias, de modo que as estratégias e logísticas dos partidos políticos já foram montadas e as regras para repartição dos recursos oriundos do FEFC e fundo partidário já foram definidas ou estão na iminência de ser. Assim, proponho que o entendimento firmado na presente consulta somente poderá ser imposto aos partidos políticos a partir das eleições 2022, em conformidade com o art. 16 da CF.

No entanto, conforme será demonstrado detidamente a seguir, é certo que a anterioridade anual para a aplicação da decisão proferida em 25 de agosto de 2020 não se aplica ao caso.

IV.1 – DA INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 16 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Conforme narrado, o E. Tribunal Superior Eleitoral decidiu, por maioria, que os incentivos às candidaturas de pessoas negras somente devem ser aplicados a partir das eleições de 2022, em atenção ao princípio da anterioridade previsto no artigo 16 da Constituição Federal:

“Art. 16. A **lei** que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.” (destacamos)

Contudo, com a devida vênia, tal entendimento está em desacordo com o texto constitucional. Isso porque **o referido dispositivo refere-se à “lei que alterar o processo eleitoral”**. Trata-se, nesse caso, de lei em sentido amplo, ou seja, qualquer norma capaz de inovar no ordenamento jurídico. **Excluem-se daí os**



regulamentos, que são editados apenas para promover a fiel execução da lei e que não podem extrapolar os limites dela.

Com efeito, não pode um regulamento criar algo no sistema de justiça. Em função disso, “[...] *essa regra dirige-se ao Poder Legislativo porque apenas ao parlamento é dado inovar a ordem jurídica eleitoral*”²¹.

E, como consequência prática, verifica-se a **inaplicabilidade do princípio da anterioridade ao poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Logo, as resoluções daquele E. Tribunal, editadas para dar bom andamento às eleições, podem ser expedidas há menos de um ano do pleito eleitoral** (art. 105 da Lei nº 9.504/1997). (SILVA, 3)²²

Ressalta-se que a lei não foi alterada pelo julgamento da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000. O que ocorreu foi uma mera adaptação de procedimentos já existentes no tocante às ações afirmativas em âmbito eleitoral.

Nesse sentido, ressalta-se que este E. STF, ao apreciar a ADI 3741, consignou pela não aplicação do princípio da anterioridade quando não houver mudança no processo eleitoral.

Do voto do Ministro Lewandowski sobressai-se o seguinte trecho:

“(...) observo que a análise da questão ventilada pelos autores no bojo da presente ação não pode deixar de levar em conta a tensão, sempre presente na história de nosso País, que se registra, de um lado, entre interesses político-partidários, não raro assentados em compromissos de caráter setorial ou regional, e, de outro, a necessidade vital, para a convivência democrática, da existência de regras universais, objetivas e transparentes, orientadoras de um embate eleitoral isento de distorções, que permitam que todos os interessados dele possam participar de forma justa e equilibrada.”

21 SALGADO, Eneida Desiree. Princípios constitucionais eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 223.

22 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/principio-da-anualidade-eleitoral>. Acesso em 28.08.2020.

“(…) O processo eleitoral, com efeito, numa democracia, deriva sua legitimidade de um conjunto de procedimentos, aperfeiçoados de tempos em tempos, que se destinam a evitar, o tanto quanto possível, a ocorrência de deformações e desequilíbrios, conferindo a mais ampla credibilidade ao seu resultado final.”

“(…) o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que só se pode cogitar de comprometimento do princípio da anterioridade, quando ocorrer: 1) o rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral; 2) a criação de deformação que afete a normalidade das eleições; 3) a introdução de fator de perturbação do pleito; ou 4) a promoção de alteração motivada por propósito casuístico.) (...) **é possível constatar que em nenhum momento inovou-se no tocante a normas relativas ao processo eleitoral**, concebido em sua acepção mais estrita, visto que não se alterou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal, (...) Com efeito, **apenas as regras relativas à propaganda, ao financiamento e à prestação de contas das campanhas eleitorais, todas com caráter eminentemente procedimental foram objeto de aperfeiçoamento.**

(...) Não se registrou, portanto, qualquer alteração do processo eleitoral, propriamente dito, mas tão-somente o aprimoramento de alguns de seus procedimentos, os quais constituem regras de natureza instrumental, que permitem, em seu conjunto, que ele alcance os seus objetivos.”

E, ressalta-se o julgamento em questão versava sobre alterações ainda mais significativas, pois se referia à “Minirreforma Eleitoral”.

Ainda, traz-se ao presente debate a ADI 3345 - A Resolução TSE 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada por esta C. Corte, segundo a qual não houve ofensa à cláusula constitucional da anterioridade eleitoral.

Por fim, cumpre ressaltar que nos dois precedentes sobre os quais se fundamenta a presente Consulta Eleitoral não houve a incidência do referido dispositivo constitucional.



Assim, é certo afirmar que a aplicação do princípio da anterioridade eleitoral no presente caso não possui o devido respaldo sistêmico, colaborando ainda com as estatísticas eleitorais, que são expressivas acerca da ausência de participação do povo negro, bem como a perpetuação da sub-representatividade.

IV.2 – A CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Conforme narrado, o E. Tribunal Superior Eleitoral reconheceu de forma inequívoca que a sub-representatividade de pessoas negras na política em razão da disparidade de recursos financeiros para o financiamento de campanhas viola o texto constitucional. Tal alegação é facilmente identificada a partir dos seguintes trechos de alguns votos proferidos durante o julgamento:

Ministro Luís Roberto Barroso:

O Brasil é um país racista. Somos uma sociedade racista. E cada um de nós reproduz o racismo em alguma medida – ainda que de forma não intencional, pela mera fruição ou aceitação dos privilégios e vantagens que decorrem de um sistema profundamente desigual. Não é confortável reconhecer esse fato, mas é preciso fazê-lo. Essa afirmação pode, inclusive, soar desagradável para alguns, mas, justamente por isso, é preciso pronunciá-la. A superação do racismo passa, necessariamente, pelo seu reconhecimento e pela mudança individual de postura de cada um de nós, brancos. Mas muito mais do que isso: é preciso perceber que o racismo também é reproduzido e perpetuado pelo modo de funcionamento das nossas instituições (políticas, econômicas e sociais) e assim criar políticas públicas voltadas para combatê-lo onde quer que ele se encontre.

(...)

A realidade delineada é inaceitável diante de um contexto constitucional em que a igualdade constitui um direito fundamental e integra o núcleo essencial da ideia de democracia.

(...)

Desse modo, uma perspectiva de “neutralidade racial”, ou *colorblindness*, que desconsidera as diferenças sociais entre

negros e brancos, opera como uma forma de discriminação negativa indireta. O princípio da isonomia impõe, nesse contexto, uma discriminação positiva, em que o fundamento da desequiparação, bem como os fins por ela visados sejam constitucionalmente legítimos.

Ministro Alexandre de Moraes

“(…) Ressalto que não tenho dúvidas de que a sub-representação das pessoas negras nos poderes eleitos, ao mesmo tempo que é derivada do racismo estrutural existente no Brasil, acaba sendo um dos principais instrumentos de perpetuação da gravíssima desigualdade social entre brancos e negros. Trata-se de um círculo extremamente vicioso, que afeta diretamente a igualdade proclamada na Constituição Federal e fere gravemente a dignidade das pessoas negras.

Em outras palavras, o histórico funcionamento do sistema político eleitoral brasileiro perpetua a desigualdade racial, pois, tradicionalmente, foi estruturado nas bases de uma sociedade ainda, e lamentavelmente, racista. O mesmo sempre ocorreu em relação à questão de gênero, cuja legislação vem avançando em busca de uma efetiva e concreta igualdade de oportunidades com a adoção de mecanismos de ações afirmativas.”

Considerando o papel deste E. Supremo Tribunal de Guardiã da Constituição e, conseqüentemente, garantidor dos direitos fundamentais previstos no texto constitucional, há de se reconhecer a configuração do “estado de coisas inconstitucional”, em consonância com a jurisprudência desta Suprema Corte²³.

Com efeito, o estado de coisas inconstitucional é um instituto relativamente recente, surgido em 1997 pela Corte Constitucional Colombiana em julgamento no qual analisou questão referente a direitos previdenciários de professores e, a partir do julgamento, identificou omissões estruturais, incluindo do Poder Público, e diversos problemas que acarretavam a violação massiva de direito humanos.

23 STF, ADPF 347 DF, Relatos: Ministro Marco Aurélio, 2015.

Para uma breve consideração acerca do mencionado instituto, convém transcrever trecho do voto do Ministro Marco Aurélio, Relator da ADPF 347/DF, por meio do qual entendeu-se pela caracterização do sistema penitenciário nacional como “estado de coisas inconstitucional”:

O requerente diz estar configurado o denominado, pela Corte Constitucional da Colômbia, de “estado de coisas inconstitucional”. Segundo as decisões desse Tribunal, há **três pressupostos principais: situação de violação generalizada de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades (...)**

Ante os pressupostos formulados pela Corte Constitucional da Colômbia para apontar a configuração do “estado de coisas inconstitucional”, não seria possível indicar, com segurança, entre os muitos problemas de direitos enfrentados no Brasil, como saneamento básico, saúde pública, violência urbana, todos que se encaixariam nesse conceito. Todavia, as dificuldades em se definir o alcance maior do termo não impedem, tendo em conta o quadro relatado, seja consignada uma zona de certeza positiva: o sistema carcerário brasileiro enquadra-se na denominação de “estado de coisas inconstitucional.

(...)

Há dificuldades, no entanto, quanto à necessidade de o Supremo exercer função atípica, excepcional, que é a de interferir em políticas públicas e escolhas orçamentárias. Controvérsias teóricas não são aptas a afastar o convencimento no sentido de que **o reconhecimento de estarem atendidos os pressupostos do estado de coisas inconstitucional resulta na possibilidade de o Tribunal tomar parte, na adequada medida, em decisões primariamente políticas sem que se possa cogitar de afronta ao princípio democrático e da separação de poderes.** (destacamos)

Sobre os pressupostos para a configuração do estado de coisas inconstitucional, o voto do Ministro Edson Fachin naquele mesmo julgamento é categórico:

“Haverá o ECI quando a superação de violações de direitos exigir a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes. O mesmo fator estrutural que se faz presente na origem e manutenção das violações, existe quanto à busca por soluções. Como disse Libardo José Arida, ao mal funcionamento estrutural e histórico do Estado conecta-se a adoção de remédios de “igual ou similar alcance”. Para a solução, são necessárias novas políticas públicas ou correção das políticas defeituosas, alocação de recursos, coordenação e ajustes nos arranjos institucionais, enfim, mudanças estruturais.”

E, apenas a fim de reforçar a possibilidade de aplicação do referido instituto no ordenamento jurídico brasileiro, emprestamos os ensinamentos de Carlos Alexandre de Azevedo Campos²⁴:

“Portanto, no Brasil, reúnem-se requisitos institucionais e políticos que permitem se cogitem, ao menos em abstrato, da declaração do estado de coisas inconstitucional e da atuação do Supremo Tribunal Federal no sentido de superá-lo mediante ordens estruturais”

Inicialmente vale ressaltar que, no presente caso, encontram-se preenchidos todos os pressupostos para a caracterização do estado de coisas inconstitucional. A violação massiva de direitos fundamentais que atinge número amplo de pessoas verifica-se no fato da sub-representatividade de pessoas negras na política, que caracterizam maioria da população brasileira segundo os últimos dados do IBGE, violar, entre outros, os princípios da igualdade, da isonomia, da dignidade humana e até mesmo os objetivos fundamentais da nossa República. Por sua vez, a omissão reiterada e persistente das autoridades públicas revela-se na ausência de qualquer tipo de política pública direcionada a garantir o acesso da população negra a espaços de poder e condições de igualdade no âmbito político. E, por fim, o terceiro pressuposto relacionado à necessidade de atuação de diversos órgãos para superação do quadro de inconstitucionalidades restou amplamente debatido no

24 CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Da inconstitucionalidade por omissão ao Estado de Coisas Inconstitucional. Tese de Doutorado apresentada a UERJ, Rio de Janeiro, 2015.



julgamento da presente Consulta Eleitoral, no qual restou consignada a importância de atuação também do Poder Legislativo para superação do problema posto sob análise.

O que se pretende afirmar no caso em tela é a plena viabilidade de se determinar a aplicação dos incentivos às candidaturas negras nos termos decididos na Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 de forma imediata, ou seja, nas eleições de 2020. Em outras palavras, se já foi reconhecida que a situação da sub-representatividade é um retrato do racismo estrutural e, conseqüentemente, fere a Constituição Federal, é certo asseverar que a implementação dos mencionados incentivos apenas em 2022 significa, em verdade, na manutenção deste estado de coisas inconstitucional.

Note-se ainda que o E. Tribunal Superior Eleitoral já superou a questão relacionada à possibilidade do Poder Judiciário de atuar no presente caso sem que isso signifique uma intervenção à competência dos demais poderes, justamente considerando a necessidade de se tomar um primeiro passo para que efetivas mudanças sejam verificadas no que se refere à distribuição de verbas para candidaturas de pessoas negras.

Sobre a possibilidade de atuação do Judiciário no presente tema, vale transcrever trecho do irretocável voto do Relator Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso:

“É certo que, à mingua de uma norma específica que institua ação afirmativa nessa seara, o Poder Judiciário não deve ser protagonista da sua formulação. Porém, **o Poder Judiciário** – e este Tribunal Superior Eleitoral, em particular – **pode e deve exercer o relevante papel de impedir que as políticas e ações afirmativas já existentes (como as cotas de gênero na política) produzam como efeito secundário indesejável a perpetuação da desigualdade racial nos espaços públicos eletivos.**” (destacamos)

Com efeito, considerando o racismo estrutural, bem como o princípio da igualdade e a noção de democracia participativa plural, concluiu-se que se fazem necessárias não apenas a criação de políticas públicas voltadas à população negra,



mas também *“é necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial”*.

Assim, diante de uma situação em que se verifica manifesta violação a princípios e direitos constitucionalmente previstos, inclusive atendidos os critérios já estabelecidos por este próprio E. Supremo Tribunal no que se refere à configuração do estado de coisas inconstitucional, é plenamente possível admitir que os incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos termos delimitados pelo E. Tribunal Superior Eleitoral, sejam aplicados desde já, visando à alteração do cenário de sub-representatividade o quanto antes.

Admitir outro raciocínio seria, com a devida vênia, esvaziar o conteúdo dos primorosos precedentes criados tanto por esta Suprema Corte como pelo próprio E. Tribunal Superior Eleitoral, que tanto contribuíram para a busca de uma sociedade mais igualitária no sentido material.

Isso porque, se já reconhecida pelos Tribunais Superiores a existência de racismo na nossa sociedade brasileira o que, ressalta-se, foi um árduo e necessário passo para o início da superação das desigualdades, justamente considerando a importância da representatividade numa democracia participativa, questiona-se: por qual razão se deve aguardar mais dois anos para que sejam implementadas as imprescindíveis mudanças na distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral?

Assim, considerando (i) a caracterização da sub-representatividade de pessoas negras como estado de coisas inconstitucional, (ii) a necessidade de alteração do cenário para garantir a distribuição proporcional de recursos a candidaturas de pessoas negras e (iii) o dever do Poder Judiciário de impedir que ações afirmativas perpetuem a desigualdade racial, imperiosa se faz a aplicação imediata dos incentivos às candidaturas de negros e negras para as eleições de 2020.



V - PEDIDO CAUTELAR

Verifica-se no presente caso os requisitos indispensáveis à concessão de medida cautelar, quais sejam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

A efetiva demonstração de que houve violação de decisão proferida por este E. Supremo Tribunal na oportunidade do julgamento da ADI 3741, bem como o reconhecimento de estado de coisas inconstitucional e conseqüente necessidade de adoção de medidas para sua alteração, por si só, seriam suficientes para autorizar a concessão de provimento judicial liminar.

Resta evidenciada, portanto, a probabilidade do direito aqui invocado, uma vez que o princípio da anterioridade eleitoral guarda relação apenas com lei que inove no processo eleitoral, e não com regulamento que apenas institui a forma correta de aplicação de ações afirmativas já existentes no ordenamento jurídico.

No mesmo sentido, está materializada a existência do perigo da demora, consubstanciado no fato de que o período eleitoral referente às eleições de 2020 inicia em breve, de forma que a postergação dos incentivos já delimitados pelo E. Tribunal Superior Eleitoral por dois anos poderá acarretar na preterição de candidaturas negras que por eles seriam beneficiados, perpetuando o estado de coisas inconstitucional.

Ressalta-se que as próximas eleições podem representar verdadeiro momento de ruptura no cenário político, considerando a primavera afro pela qual o Brasil passa, reforçando a importância dos incentivos à participação de negros e negras na política de forma urgente e imediata.

Assim, requer seja estabelecida medida cautelar a fim de revogar os efeitos do julgamento recorrido unicamente no que se refere ao momento de aplicação dos incentivos às candidaturas negras, para que o entendimento consignado pelo E. Tribunal Superior Eleitoral seja observado pelos partidos políticos ainda no presente ano.



VI - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, o Arguente requer a V. Exa.:

a) Que seja concedida de medida cautelar para que seja determinada a imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras ainda nas eleições de 2020;

b) Ao final, requer seja confirmada a medida cautelar, para reconhecer a contrariedade ao artigo 16 da Constituição Federal e a necessidade imediata da implementação de medidas visando à alteração do reconhecido estado de coisas inconstitucional.

c) Requer-se a intimação do Procurador-Geral da República, para emitir seu parecer no prazo legal, nos termos da Lei 9.882;

d) Requer-se que se colham informações do Tribunal Superior Eleitoral e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal.

e) Superadas essas fases, requer prazo para manifestação do Partido Autor (art. 5º, §2º, da Lei 9.882).

f) Requer-se, caso entenda necessário, a adoção das providências do §1º do art. 6º da Lei 9.882;

g) Requer-se, desde já, a permissão de sustentação oral na Sessão de julgamento da medida cautelar e na sessão de julgamento do mérito da arguição.

Atribui a causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Termos em que,

Pede deferimento.

Brasília, 02 de setembro de 2020.



IRAPUÃ SANTANA
OAB/SP nº 341.538

CAROLINE RAMOS
OAB/SP nº 389.865

RENATO FERREIRA
OAB/RJ 116.931

ANDRÉ MAIMONI
OAB/DF 29.498

JADE BARBOSA
OAB/SP 421.436

ANA PAULA GATTI VITAL
Acadêmica de Direito