

## PARECER TÉCNICO-JURÍDICO

### Projeto de Lei Projeto de Lei nº 2.996/2019

*Sobre a proposta de modificação do art. 10, §3º, e inclusão do art. 16-E à Lei 9504/97*

A VISIBILIDADE FEMININA, associação sem fins lucrativos que tem por finalidade fomentar o protagonismo das mulheres nos espaços de poder público e privado, inscrita no CNPJ sob o número 28.188.866.0001-97, vem oferecer Parecer Técnico-Jurídico ao Projeto de Lei nº 2.996/2019 de relatoria da Deputada Renata Abreu (PODEMOS/SP), que altera a Lei nº 9.504, de 19 de setembro de 1997 (Lei dos Eleições), e traz em sua ementa a previsão de *“percentual de preenchimento mínimo de vagas para candidaturas de cada sexo, e acrescenta o art. 16-E, para dar destinação proporcional aos gastos de campanha com Recursos do Fundo Partidário”*.

Sobre a modificação e inclusão propostas a Visibilidade Feminina vem se manifestar.

O referido projeto de lei propõe, expressamente:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.10.....  
.....§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, no máximo setenta por cento pode ser preenchida com candidaturas de um mesmo sexo, devendo as restantes, se não forem preenchidas com candidatos de sexo diverso, ficarem vazias.(NR)  
.....”

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art.16-E. Os partidos políticos, em cada esfera, devem destinar às campanhas eleitorais recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha de forma proporcional ao percentual efetivo de candidaturas de cada sexo.....”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sob a alegação de que “*não é razoável supor que exista discriminação de gênero que impeça candidaturas femininas a ponto de precisar de medidas extremas como a existente na legislação atual*”, a Exma. Deputada defende a flexibilização da reserva legal, permitindo que as agremiações deixem de apresentar o percentual mínimo de vagas a cada sexo e de investir recursos oriundos do Fundo Partidário na exata proporção das candidaturas registradas.

Assim, sob a justificativa de não penalizar os partidos e atribuir entendimento razoável e seguro à norma, ela reaviva o entendimento já superado há uma década de que é possível apenas reservar as vagas, deixando de efetivamente preenche-las.

Desse modo, e com o fim de participar de tão importante debate fornecendo dados e informações que nos parecem essenciais sobre o tema, trazemos ao conhecimento de Vossas Excelências parecer sobre a proposta apresentada.

Primeiramente, falaremos sobre a implementação das cotas de representação como demanda constitucional e internacional e em seguida passaremos à análise, ponto a ponto, das propostas apresentadas.

Buscamos, por fim, destacar a importância de abordar a participação da mulher na política no contexto em que estamos inseridas. Serão apresentados dados nacionais e internacionais, e serão considerados documentos internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

## **1. A Reserva de Vagas como Demanda Constitucional e Internacional**

O regime democrático é um “*fenômeno de natureza multidimensional que envolve eleições, direitos fundamentais, instituições de intermediação de interesses e a cultura cívica dos cidadãos*”<sup>1</sup>. A democratização de uma sociedade é um longo processo de luta

---

<sup>1</sup> MOISÉS, José Álvaro. SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. **Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil**. In: O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo / José Álvaro Moisés (org.). – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2014. Pg. 95.

pela inclusão real dos segmentos minoritários ao exercício dos direitos de cidadania, na busca de uma ordem jurídica igualitária de fato, e a dominação masculina nos espaços decisórios implica em uma grande barreira ao exercício da autonomia e da autodeterminação das mulheres.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979, da qual o Brasil é signatário, já previa a adoção de “*medidas especiais de caráter temporário*”<sup>2</sup> para acelerar o processo de obtenção de igualdade de fato (art. 4º), estabelecendo no art. 7º que os Estados devem garantir às mulheres, em condição de igualdade com os homens, os direitos de votar e ser elegível, participar na formulação e execução de políticas públicas, “*ocupar cargos políticos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais*”.

A Constituição da República estabelece logo em seu preâmbulo que o Estado Democrático brasileiro é instituído com o destino de “*assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*”.

No art. 1º, elenca a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político como seus fundamentos, ressaltando que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos e diretamente*”. No art. 3º prevê como objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução de desigualdades sociais e o fim de toda forma de discriminação.

Já no caput do art. 5º, ao consagrar o princípio da igualdade para todos, “*sem distinção de qualquer natureza*”, realça no inciso I que “*homens e mulheres são iguais em*

---

<sup>2</sup> Destacamos, e o faremos novamente ao final, que a temporariedade das ações afirmativas está necessariamente atrelada ao atendimento do fim visado pela ação, que, no caso, é a igualdade entre homens e mulheres. Os dados que apresentaremos mostram que estamos longe desse intento.

*direitos e obrigações, nos termos desta Constituição*”, instituindo a paridade de gênero como princípio visceral da ordem constitucional.

A democracia constitucional brasileira não se contenta com um mecanismo que se pautasse simplesmente pela vontade da maioria<sup>3</sup>. Seu ponto de partida é uma cidadania coletiva que reflete a liberdade e a igualdade. O poder público, para ter legitimidade, precisa tanto refletir os anseios da população em sua pluralidade como ser acessível de fato por todos – no sentido de que os pares tenham oportunidades substancialmente igualitárias de exercer o poder do qual são sujeitos.

As políticas de incentivo à participação política de mulheres começaram a ser implementadas no Brasil a partir da década de 90, impulsionadas pela harmonia da nova Constituição com as conferências internacionais sobre os direitos da mulher das quais o Brasil participou.

A principal foi a IV Conferência Mundial Sobre a Mulher de 1995, que originou a Plataforma de Ação de Pequim, representando um avanço conceitual e programático na situação da mulher ao reconhecer que a desigualdade com os homens é uma questão de direitos humanos que precisa ser corrigida por meio de políticas públicas, e não apenas uma situação decorrente do progresso social a ser superada com o tempo.

A igualdade de gênero é hoje um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas, a qual todos os 193 Estados-membros, inclusive o Brasil, aderiram. Uma das metas vinculadas à igualdade de gênero é justamente *“garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”*. A agenda aponta a importância de se estabelecer um sistema político no qual a igualdade substantiva constitua a coluna vertebral do Estado inclusivo, visando alcançar uma verdadeira democracia paritária.

---

<sup>3</sup> PORCARO, Nicole Gondim. **Paridade de gênero na política: aprofundamento da democracia e realização dos direitos fundamentais da mulher**. No prelo.

Na América Latina, desde a 10ª Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, conhecida como o Consenso de Quito (2007), a igualdade entre homens e mulheres tornou-se um dos princípios e objetivos da agenda regional. A maioria dos países da região conseguiram avançar significativamente na quantidade de mulheres eleitas, e alguns já atingiram a paridade de fato, ao contrário do que ocorre no Brasil<sup>4</sup>.

A adoção de leis de cotas e de paridade de gênero por diversos países tem tido papel central no combate à desigualdade na seara política. Hoje, mais de 130 países adotam algum tipo de cota de gênero. São, em geral, ações afirmativas centradas no Poder Legislativo, focadas em viabilizar a eleição de mulheres, seja garantindo a participação como candidatas no processo eleitoral ou garantindo diretamente a eleição de um número mínimo de eleitas.

## **2. Da existência de discriminação de gênero que exclui as mulheres do Poder Legislativo mesmo com a presença de cotas**

Aprovada no Brasil em 1995 por meio da Lei nº 9.100, a primeira proposta de cotas eleitorais tinha abrangência limitada às eleições das câmaras municipais e estabelecia uma reserva mínima de 20% das candidaturas de cada partido para mulheres. A Lei nº 9.504/1997, aprovada dois anos depois, expandiu as cotas de candidatura por gênero às Câmaras Legislativas das esferas estadual, distrital e federal, aumentando o percentual mínimo destinado às mulheres – inicialmente para 25% e, posteriormente, para 30%<sup>5</sup>.

Entretanto, nos primeiros anos de incidência da norma seu efeito foi esvaziado tanto pela interpretação assentada de que as vagas não precisavam ser efetivamente preenchidas, em decorrência da locução “reservar”, quanto pela diluição das cotas ocasionada pela ampliação do número de candidaturas que poderiam ser apresentadas

---

<sup>4</sup> Vale lembrar que há uma soma de fatores que justificam essa dificuldade, que passam, inclusive, pelo nosso sistema eleitoral e pela forma com que a política de cotas foi implementada no país, conforme mostraremos.

<sup>5</sup> Esse percentual mínimo, contra o qual é o presente projeto, representa o que na década de 90 a ONU apontou como ‘massa crítica’, ao buscar um percentual mínimo para a busca pela promoção de igualdade, conforme se explica no item nº. 3 desse Parecer.

por partido ou coligação. Nas primeiras eleições gerais realizadas com cotas, em 1998, apenas 5,6% das eleitas foram mulheres – o que já representou um primeiro aumento significativo.

Tal situação perdurou até 2009, quando, por meio da Lei nº 12.034, foi dada nova redação ao § 3º do art. 10 da Lei 9.504, substituindo o termo “deverá reservar” por “preencherá” o mínimo de 30% e o máximo de 70% das candidaturas para cada sexo.

Assim, a partir de de 2010, e conseqüentemente após a entrada em vigor da Lei nº 12.034/2009, verificou-se um progressivo aumento no número de candidatas registradas, mantendo-se, entretanto, em 2014 o número de eleitas em patamar inferior a 10% na Câmara Federal.

Apenas em 2018, vinte anos após a primeira eleição com cotas, observou-se um crescimento de aproximadamente 50% no número de eleitas<sup>6</sup>, alcançando o patamar de 15% do total de parlamentares na Câmara Federal. Esse pequeno avanço, porém, pode ser atribuído ao entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral de que o financiamento destinado às campanhas de mulheres deveriam ser proporcionais ao número de candidatas e o maior rigor da justiça quanto à não apresentação do mínimo legal, conferindo maior materialidade à Reserva de Vagas.

Em 2019, o Brasil ocupa a 133ª posição no ranking da Inter-Parliamentary Union<sup>7</sup> de participação das mulheres na política, especificamente na composição do Parlamento, entre os 193 países considerados, empatado com o Bahrein, país sob regime monárquico constitucional islâmico e repressivo do Oriente Médio. Ao lado do Paraguai é o país menos igualitário da América Latina, região que é liderança mundial com uma média de 31% de parlamentares mulheres e onde os países adotam desde reserva de vagas de candidatura como no Brasil até a reserva de cadeiras de forma paritária.

---

<sup>6</sup> Aqui considerando-se o número de mulheres eleitas na Câmara dos Deputados até então, de pouco menos de 10%, com os arranjos normativos até então vigentes.

<sup>7</sup> INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Infográfico: Women in Politics: 2019.** Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>. Acesso em 02.07.2019.

A disparidade entre os números de candidatas e eleitas no Brasil é determinada por diversos fatores, mas em grande parte pela ação dos próprios partidos políticos, que insistem em encontrar mecanismos para manipular o sentido da reserva legal, como a apresentação do que se passou a chamar de “candidaturas laranjas”<sup>8</sup>, e a falta de apoio, investimento e visibilidade para as campanhas das candidatas.

A constatação da evolução da igualdade de gênero nos diversos âmbitos da sociedade brasileira e a inclusão das mulheres no mercado de trabalho em um ritmo bem mais acelerado, evidencia que o espaço político possui barreiras particulares e próprias ao acesso pelas mulheres.

O reforço de políticas públicas afirmativas, e não o seu afrouxamento, se mostra então essencial como instrumento de efetivação do direito de participação política das mulheres. A própria manutenção da proporção mínima de candidatas, ainda em 31,6% das vagas em 2018, demonstra que os partidos ainda empregam o esforço mínimo para apresentação de candidaturas de mulheres, muito menos de candidaturas viáveis, persistindo a cultura de exclusão das mulheres e a discriminação institucionalizada.

### **3. Do dever de manter a obrigação proporcional de no mínimo 30% das vagas com candidatura de cada sexo e a proposta de alteração contida no art. 1º**

A revogação da obrigatoriedade de apresentar uma proporção mínima de candidatas, como resultado da proposto de modificação do art. 10, §3º, representa um retrocesso para as conquistas das mulheres brasileiras. Em que pese o número de candidatas e de candidatas eleitas ainda se mostrar abaixo dos parâmetros internacionais, a implementação das cotas foi essencial para que esse crescimento ocorresse.

---

<sup>8</sup> Candidatas laranjas são mulheres apresentadas pelos partidos políticos como candidatas sem seu conhecimento, consentimento ou sem a intenção de disputar de fato o pleito, apenas para preencher a cota de 30% de candidatas.

Assim, nos parece inadequada a afirmativa da Deputada de que “*cada vez mais há maior envolvimento das mulheres em todas as áreas, incluindo a política*”. É consabido que as mulheres tem lutado, com algum sucesso para ocupar esses espaços. Todavia, as barreiras históricas, econômicas e sócio-culturais são grandes. Assim, o que se observa é que o crescimento da participação das mulheres na política brasileira institucional<sup>9</sup>, conquistado até o momento, decorre exatamente da existência da cota associada ao aumento da fiscalização e a outros incentivos como investimento mínimo de recursos financeiros e maior espaço na propaganda eleitoral.

Cabe ainda destacar que os 30% previstos na Lei das Eleições para a cota de gênero no Brasil caracterizam o que a ONU chamou de ‘massa crítica’, ou seja, um percentual mínimo de participação feminina em órgãos de tomada de decisão, em 1990<sup>10</sup>. O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), por meio da Comissão pelo status da Mulher elaborou o documento E/CN.6/1995/1 sobre estratégias voltadas para o avanço da mulher<sup>11</sup>, que trata do tema em diversos tópicos (15, 20, 24, 31, 33, 53, 56 e 57), destacando a baixa representatividade e o fato de ainda naquela época não ter sido alcançado o percentual mínimo, ou a ‘massa crítica’ de 30%:

15. Os governos, os partidos políticos, os sindicatos, os grupos profissionais e outros grupos representativos devem ter como alvo metas para aumentar a proporção de mulheres em posições de liderança para, pelo menos, 30% até 1995, com vistas a alcançar uma representação igual entre mulheres e homens por volta do ano 2000, e devem instituir programas de recrutamento e treinamento para preparar as mulheres para esses cargos.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Nos referimos de forma específica à ocupação de cargos políticos eletivos.

<sup>10</sup> NETO, João Andrade; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira. **Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.) ISBN 978-85-450-0502-5.

<sup>11</sup> UNITED NATIONS. *COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN*, 1995. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn6/1995/ecn61995-3add6.htm>. Acesso em 02.07.2019.

<sup>12</sup> Tradução livre do original: “15. Governments, political parties, trade unions, professional and other representative groups should each aim at targets to increase the proportion of women in leadership positions to at least 30 per cent



A Comissão pelo Status da Mulher do ECOSOC revisou em 2015 a implementação da Plataforma de Pequim e essa análise foi divulgada por meio do documento E/CN.6/2015/3, apontando a importância e a necessidade de aplicar medidas de caráter temporal efetivas para aumentar a participação da mulher na política<sup>13</sup>, considerando, inclusive, ações como a reserva de cadeiras com o fim de garantir o ingresso da mulher na política e promover a igualdade de gênero.

Dessa forma, na contramão de todas as recomendações internacionais e do caminho bem sucedido dos países que se aproximam da igualdade de gênero de fato na política, a mudança legislativa proposta no projeto de lei relega às cotas um papel meramente simbólico e sem efetividade, como legislação decorativa para responder formalmente às pressões globais e locais pela adoção de políticas públicas de inclusão feminina, e não meios de transformação da realidade e combate à desigualdade.

#### **4. Do dever de investir recursos do Fundo Partidário em campanhas femininas e a proposta de alteração contida no art. 2º**

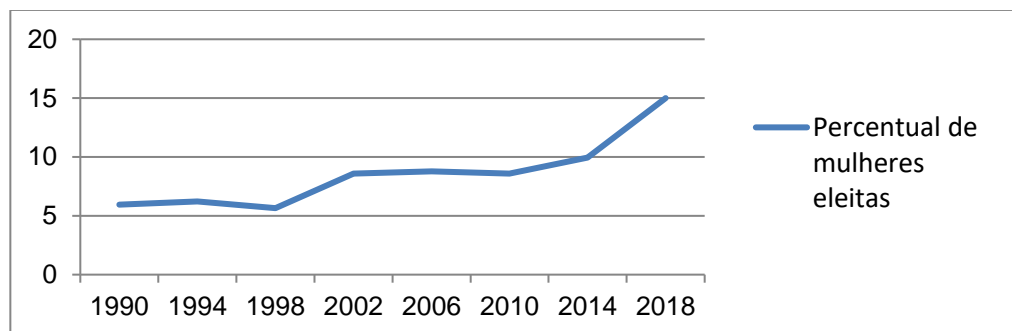
A aprovação do art. 1º da PL 2996/19 também resultaria em menos investimento financeiro em campanhas de mulheres, uma vez que o dever de investir recursos do Fundo Partidário contido no art. 2º da projeto estaria ligado ao número de candidaturas de fato apresentadas. O acréscimo desse artigo 16-E parece ser uma resposta à interpretação constitucional mais recente dos tribunais superiores, que resultou no maior investimento já destinado a campanhas de mulheres em 2018, e que de fato se traduziu em um salto inédito no número de mulheres eleitas:

---

*by 1995 with a view to achieving equal representation between women and men by the year 2000 and should institute recruitment and training programmes to prepare women for those positions”.*

<sup>13</sup> UNITED NATIONS. COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN, 2015. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.6/2015/3](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.6/2015/3). Acesso em 02.07.2019. Pág. 67.

Gráfico – Percentual de mulheres eleitas no Brasil entre 1990 e 2018 – Casa Baixa



Fonte dos dados: Inter-Parliamentary Union

Verifica-se que o percentual de participação feminina na Câmara dos Deputados pouco variou entre os anos de 1990 e 2014, período no qual se implementou a política de cotas de gênero nas candidaturas, passando de 5,96% em 1990 para 9,94% dos eleitos em 2014, uma variação de meros 3,98% em um período de 14 anos, que sequer pode ser diretamente atribuída às mudanças legislativas. No entanto, nas eleições de 2018 houve um aumento mais significativo, embora ainda insuficiente, com 15% de mulheres ocupando o parlamento.

Em março de 2018 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF sobre o art. 9º da Lei 13.165/15, determinando que a distribuição dos recursos do Fundo Partidário deve observar a exata proporção das candidaturas de ambos os gêneros, observado o patamar mínimo legal de 30%, devendo a regra vigorar enquanto perdurar a desigualdade. Entendeu-se que o princípio da igualdade não permite que o partido político crie distinções aleatoriamente discriminatórias na distribuição desses recursos, como ocorria com os percentuais de 5 a 15%.

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

Consideraram inconstitucional inclusive o prazo de três eleições para a destinação mínima dos recursos, pois como destacado pelo Min. Edson Fachin, em seu voto na ADI nº 5617/DF<sup>14</sup>, as ações afirmativas devem sim ser temporárias, contudo devem perdurar enquanto existirem desigualdades a serem corrigidas.

Após o julgamento da ADI, em consulta formulada por um grupo de 14 parlamentares mulheres, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fixou entendimento unânime de que também os recursos do Fundo Eleitoral e o tempo de rádio e televisão devem ser destinados proporcionalmente ao percentual de candidatos de cada gênero do partido político ou coligação. A relatora ministra Rosa Weber ressaltou que *“a mudança do cenário de sub-representação feminina na política não se restringe apenas em observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero previstos em lei, mas sobretudo pela imposição de mecanismos que garantam efetividade a essa norma”*<sup>15</sup>.

Ressaltou ainda que, embora a decisão do Supremo estivesse relacionada à distribuição de recursos do Fundo Partidário, a aplicação da mesma razão de decidir à consulta formulada ao TSE se torna ainda mais necessária em razão de o Fundo Eleitoral ser constituído exclusivamente com recursos públicos.

## 5. Da importância da participação da mulher na política

Já afirmamos em parecer recente, apresentado em ocasião da propositura do PL 1321/2019, que a igualdade na participação política por homens e mulheres é uma premissa democrática, pois é necessário reconhecer ao maior número de adultos a possibilidade de participar das decisões políticas, com igualdade de forças e real

---

<sup>14</sup> STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 5617, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+E+5617%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/y9w8g5ab>> Acesso em 02.07.2019.

<sup>15</sup> TSE. Vide <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>>. Acesso em 02.07.2019.

possibilidade de influenciar na formação da agenda e na tomada das decisões. Além disso, a participação da mulher na política, no exercício de cargos eletivos, é indicador de qualidade da democracia<sup>16</sup>.

Note-se que a possibilidade da mulher engajar-se na vida político-partidária não se restringe ao simples direito a essa participação, mas requer a superação de obstáculos de origem social, que interferem das condições de possibilidade das mulheres plenamente acessarem o espaço político.

Nesse contexto, observa-se que não apenas a existência de barreiras formais configura uma forma de negação à igualdade de direitos políticos às mulheres, mas também a inexistência de incentivos para a sua inserção no meio político-partidário. Isso, considerando o histórico de marginalização política das mulheres.<sup>17</sup>

Reafirmamos ainda, que a integração das mulheres em espaços de poder é benéfica para toda a população: para as mulheres, que se veem representadas e passam a se reconhecer nesses diferentes espaços de poder; e para os homens, permitindo-lhes reconhecer em termos reais e efetivos que a mulher tem iguais direitos de participar das discussões e decisões referentes à esfera pública.

Uma sociedade em que as mulheres conheçam seu poder, suas capacidades e potencialidades, e em que os homens reconheçam essas mesmas capacidades e potencialidades nas mulheres pode, entre outras coisas, se tornar uma sociedade menos violenta. Não se pode ignorar a relação entre o reconhecimento da mulher como sujeito autônomo e atuante na sociedade, notadamente na esfera pública, e a violência da qual é vítima tanto nos espaços públicos quanto privados, no 5º país com mais assassinatos de mulheres<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Editora Record, 2003.

<sup>17</sup> CARROLL, Susan J.; SANBONMATSU, Kira. More Women Can Run: Gender and Pathways to the State Legislatures. New York: Oxford University Press, 2013.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-femicidio-brasil-quinto-maior-mundo-diretrizes-nacionais-buscam-solucao/>. Acesso em 02.07.2019.

Desta forma, a adoção de políticas efetivas para inclusão da mulher e promoção de reconhecimento, além de contribuir para melhorar a qualidade de nossa democracia, são capazes de promover mudança no comportamento social, tornando-o menos violento e discriminatório. A revogação de tais políticas, como pretende o PL 2996/2019, vem na contramão de tudo o que se discute nacional e internacionalmente em termos de democracia e igualdade.

Cumprido destacar que a Organização dos Estados Americanos (OEA) elaborou um relatório a partir da observação das eleições de 2018 no Brasil<sup>19</sup>, em que recomenda justamente revisar mecanismos intrapartidários de repartição dos recursos públicos, de forma a garantir que os fundos sejam efetivamente destinados às candidatas, tanto em termos de financiamento direto quanto no acesso aos meios de comunicação.

Além disso, a OEA recomendou que os partidos políticos promovam o fortalecimento de valores e princípios de equidade de gênero. A esse respeito, aconselha que as organizações partidárias destinem parte de seus recursos ordinários, oriundos do fundo partidário, para treinamento e educação de seus integrantes. Por fim, ressalta que é necessário fomentar a discussão no Congresso Nacional visando a estabelecer mecanismos mais eficazes de sanções frente ao descumprimento das cotas de gênero, para garantir que a implementação dos 30% reverbera efetivamente em uma maior quantidade de mulheres eleitas para os poderes executivo e legislativo.

## **6. Da Impossibilidade da Aprovação da Norma em Decorrência do Princípio de Vedação do Retrocesso - “efeito cliquet”**

Segundo ensina Canotilho<sup>20</sup>, qualquer medida tendente a revogar os direitos sociais já regulamentados, sem que haja a criação de outros meios alternativos capazes de compensar a anulação desses benefícios é inconstitucional.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.oas.org/documents/por/press/MOE-Brasil-2018-Relatorio-Final-POR.pdf>> Acesso em 02.07.2019.

<sup>20</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.

Inserido implicitamente na Constituição de 1988 por meio do Princípio da Justiça Social, o “efeito *cliquet*”, ou vedação ao retrocesso, impede que o legislador revogue normas infraconstitucionais que tem por escopo a concretização de princípios sociais, impedindo assim que sejam desconstituídas conquistas já alcançadas pelos cidadãos, que não podem ser privados dos direitos já positivados no plano das liberdades reais e dos direitos fundamentais<sup>21</sup>.

O princípio da vedação do retrocesso tem como núcleo central os direitos fundamentais, dos quais fazem parte os direitos políticos. Assim, entendemos que por serem as cotas de gênero medidas garantidoras da realização dos direitos políticos das mulheres, há evidente inconstitucionalidade na flexibilização da reserva legal prevista pelo art. 10, § 3º, bem como na inserção do art. 16-E.

### **Conclusão**

Nesses termos, e pelos motivos acima expostos, a VISIBILIDADE FEMININA se manifesta CONTRARIAMENTE à aprovação do Lei Projeto de Lei nº 2.996/2019 que propõe a modificação do art. 10, §3º, e a inclusão do art. 16-E à Lei 9504/97

Brasília, 05 de agosto de 2019.

**Carolina Lobo**

Advogada - OAB/MG 152.921  
Especialista em Direito Eleitoral –  
PUC Minas

**Nicole Gondim Porcaro**

Advogada - OAB/MG 173.038  
Especialista em Direitos Fundamentais -  
IBCCRIM/IGC-Coimbra  
Mestranda em Direito - UFBA

---

<sup>21</sup> MENDES, Gilmar Pereira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.