

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

## **A amnistia às fraudes em quotas femininas no Brasil e o seu impacto na representatividade política feminina**

Paula Roméro Cajaty Lopes

Mestrado em Ciência Política

Orientador:

Doutor André Freire, Professor Catedrático,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2024



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas - ESPP

**A amnistia às fraudes em quotas femininas no Brasil e o seu impacto na representatividade política feminina**

Paula Roméro Cajaty Lopes

Mestrado em Ciência Política

Orientador:

Doutor André Freire, Professor Catedrático,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2024

*In memoriam*, ao meu pai, Pedro Paulo Marques Cajaty.

## Agradecimentos

A Deus, o princípio e o fim de toda a aventura humana. A Nossa Senhora de Fátima e Nosso Senhor Jesus Cristo, que trouxeram-me até aqui.

Aos avós Glaucus Calvet Cajaty e Maria Déa Marques Cajaty, *in memoriam*. À minha mãe, Lúcia de Brito Roméro Cajaty, ao marido Marcel Felipe Machado Lopes, às filhas Louisa Cajaty Lopes e Carolina Cajaty Lopes, que estiveram comigo, *pari passu*, ombro a ombro, a todo tempo durante esta jornada, que inspiram-me a buscar a santidade, pois são incansáveis para que eu possa levar as minhas missões a bom porto. À querida avó Maria José de Brito, aos queridos irmãos Heitor e Gabriela, aos padrinhos Maria Elizabeth Cajaty Martins e Luiz Felipe dos Santos Martins, que sempre foram inspirações de vida e guias espirituais. Aos primos Glorita, Reinaldo, Giovana, Júlia, Douglas e Helena, que trouxeram alguns dos meus melhores dias em Lisboa. Ao meu primeiro sobrinho, Pedro José Cajaty, que segue a crescer enquanto eu escrevo as últimas linhas deste estudo.

Aos médicos dedicados e competentes da Fundação Champalimaud Teresa Gantes Padrão, Rogélio Andrés-Luna, Márcio DeBiasi, Javier Morales, aos médicos do Hospital Santa Maria, do Sistema Nacional de Saúde-SNS de Portugal, que auxiliaram-me imenso, e a todos os integrantes das equipas de enfermaria que trataram-me do modo mais suave possível, permitindo-me atravessar com segurança a tempestade da notícia de uma grave doença e todo o seu tratamento.

Ao padre David Palatino, ao prior Luiz Alberto, padre Marcelo Paiva, diáconos Marcus Vinícius e Patrícia, pelo conforto espiritual e acolhimento afectuoso e gentil a cada domingo, a cada festa religiosa e encontros partilhados.

Aos Professores Doutores Edgard Leite e Leandro Müller, que de modo corajoso recomendaram vivamente a minha participação neste mergulho académico nas Ciências Políticas e auxiliaram a admissão neste percurso académico, a minha eterna gratidão.

À minha *alma mater*, UNI-RIO. Aos professores do ISCTE-IUL, André Freire, Ana Belchior, Ana Rezende Mathias, Ana Espírito-Santo, entre os demais, todos extremamente valorosos, que se destacaram na construção de um currículo que permitiu-me conhecer o estado da arte das Ciências Políticas, sob os ventos turbulentos e amedrontadores das alternâncias democráticas, sem afastar-me demais do meu objeto de investigação - as amnistias e as fraudes às candidaturas femininas no Brasil.

Ao Ministério Público Federal, instituição que eu acolhi no meu percurso laboral e de vida, responsável por autorizar esta imensa jornada pessoal, profissional e académica. Minha gratidão aos que autorizaram trabalho remoto e afastamento para os estudos, na pessoa dos Drs. Márcia Morgado, Lilian Guilhon Doré, José Augusto Vagos, Arthur Gueiros, Luís Lessa, e as equipas envolvidas da PGR, como os demais integrantes do MPF com quem trabalhei,

verdadeiros mentores no Direito e na Política. Aos membros Carlos Rodolfo Fonseca Tigre Maia e Flávio Paixão de Moura Júnior, entre os demais e estimados colegas de jornada da estimada Procuradoria Regional da República da 2.<sup>a</sup> Região. Em cada coração, uma dádiva, a energia vital que nos desafia para, a cada dia, buscar o melhor.

Aos amigos portugueses, que tornaram a minha estada em Lisboa mais acolhedora e feliz: António Carlos Cortez e Aura Cardoso, Pedro Albuquerque e Mónica, Ana Castro, Jorge Reis-Sá, Isabel Barbas, Tomás Fernandes e família, além dos amigos que já se foram deste mundo, João Paulo Cotrim e Luís Carmelo, grandes responsáveis por esta caminhada no sentido de experimentar a vivência em Portugal.

Aos amigos luso-brasileiros Álvaro Filho, Ronaldo Cagiano, Maurício Vieira, Andrea Zamorano e Patrícia Cerutti, por trazerem os encontros vivos e o calor próprio dos brasileiros em diáspora. À Inês Carreira, pelo auxílio com as revisões a este texto, com os apontamentos do léxico e vocabulário europeu, os comentários pertinentes e o seu olhar aguçado para dialogar com a questão feminista subjacente a este estudo. Aos amigos brasileiros Raquel Menezes, Camila Perlingeiro, Márcia Naidin, Julio Silveira, Hanny Saraiva, Valéria Martins, Eduardo Rocha e Sandrine Rocha, que alegam a minha vida e trazem-me consciência de que o melhor lugar para se estar é entre os livros, a família e os amigos. Aos mentores que tive e tenho nesta jornada da escrita e da descoberta dos meus profundos desejos, os poetas Márcio Vassallo, Affonso Romano, António Carlos Secchin e o médico Cláudio José Campos.

Aos autores, colaboradores e leitores das editoras Jaguatirica e Gato-Bravo, que partilham comigo o amor por esta aventura do conhecimento e da cultura, o desejo de partilha e de convívio, a vontade criadora para a comunhão de ideias, dentre os tantos amigos e companheiros de jornada aqui não nomeados, que deram a sua contribuição para que este mestrado se tornasse realidade, como num sonho que começa numa frase e torna-se real numa profecia de nobreza e beleza, de Paz e Bem, para honra e glória divinas.

## **Resumo**

Diante dos grandes riscos de retrocesso democrático nas políticas voltadas à participação das mulheres na política, esta monografia analisa o impacto da Emenda Constitucional n.º 117/2022 na representação política das mulheres no Brasil, investigando se ela representa um avanço ou retrocesso democrático nas políticas de reforço à participação feminina. São examinados a situação atual da representação política feminina, os esforços legislativos para promover a paridade de género, os processos judiciais relacionados a fraudes nas quotas femininas, e as justificativas das legislações para anistiar os partidos políticos. A metodologia inclui análise quantitativa de dados e análise qualitativa de manifestações do Ministério Público Federal e de acórdãos em julgamentos do TSE e de tribunais eleitorais. As conclusões avaliam o potencial impacto da emenda, considerando as hipóteses de avanço ou retrocesso democrático.

**Palavras-Chave:** Retrocesso democrático, Participação feminina, Representação política, Paridade de género, Fraudes nas quotas femininas, Anistia partidária

**Objetivos do Desenvolvimento Sustentável:** ODS-5 (Igualdade de Género) e ODS-16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) - a dissertação oferece uma análise crítica das políticas públicas brasileiras que afetam a participação política das mulheres, promovendo a conscientização sobre a importância de legislações eficazes e justas que garantam a equidade de género na política.

## **Abstract**

Given the significant risks of democratic backsliding in policies aimed at women's political participation, this thesis analyzes the impact of Constitutional Amendment n. 117/2022 on the political representation of women in Brazil, investigating whether it represents a democratic advance or a setback in policies to strengthen female participation. It examines the current state of women's political representation, legislative efforts to promote gender parity, judicial processes related to fraud in female quotas, and the justifications for laws that grant amnesty to political parties. The methodology includes quantitative data analysis and qualitative analysis of Federal Public Ministry statements and rulings from the Superior Electoral Court and electoral tribunals. The conclusions assess the potential impact of the amendment, considering the hypotheses of democratic progress or regression.

**Keywords:** Democratic backsliding, Female participation, Political Representation, Gender parity, Fraud in female quotas, Party Amnesty.

## Índice

<b>Índice de quadros.....</b>	<b>vi</b>
<b>I.Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>II.Capítulo 1. Relevância da representação política das mulheres.....</b>	<b>7</b>
<b>III.Capítulo 2. Representação política de mulheres e leis de paridade no Brasil.....</b>	<b>12</b>
2.1. Representação política feminina descritiva e substantiva.....	12
2.2. A sub-representação das mulheres na política e no Brasil.....	16
2.3. Evolução da legislação de incentivo e proteção à representação política feminina no Brasil.....	19
<b>IV.Capítulo 3. Desenho metodológico.....</b>	<b>23</b>
<b>V.Capítulo 4. Mulheres e Política no Brasil.....</b>	<b>24</b>
4.1. Apresentação do objeto de estudo: números do TSE, tabelas comparativas, processos judiciais analisados e depoimentos integrantes.....	24
4.2. Análise quantitativa e qualitativa dos julgamentos da justiça eleitoral quanto às fraudes às quotas de género.....	27
4.3. Hipóteses: avanço legislativo ou retrocesso democrático?.....	31
4.4. Síntese e resultados.....	34
<b>VI.Conclusão.....</b>	<b>36</b>
<b>VII.Glossário de siglas.....</b>	<b>39</b>
<b>VIII.Referências.....</b>	<b>40</b>
<b>IX.Anexos (A a L).....</b>	<b>46</b>

## Índice de quadros

Quadro III.1. Tabela de países.....	15
Quadro III.2. Médias regionais.....	16
Quadro III.3. Médias mundiais e regionais de mulheres em parlamentos.....	17
Quadro V.1. Percentual de candidaturas de mulheres por disputa eleitoral.....	25
Quadro V.2. Número de candidatas e percentual nas eleições gerais de 2022.....	25
Quadro V.3. Número e percentual de mulheres eleitas na disputa de 2022.....	26
Quadro V.4. Número e percentual de votos para candidaturas femininas (2022).....	26
Quadro K.1. “Participação da mulher no legislativo”, obtido na Agência Câmara.....	74
Quadro K.2. Gráfico obtido a partir do sítio online TSE Mulheres.....	74

## I. Introdução

“Vale o escrito”<sup>1</sup>

“A política é a ciência da liberdade”

Pierre-Joseph Proudhon

A democracia, tal como concebida originalmente na Grécia Antiga, direcionava-se aos homens livres: aqueles capazes de ter voz ativa para a solução dos problemas da pólis, ou seja, da comunidade. Segundo Aristóteles (2019), a missão da política é criar *a amizade entre membros da cidade*, e a política serviria para a relação entre o homem e a pólis, em busca da efetivação do bem comum. Ao longo de toda a Antiguidade, Idade Média e Idade Moderna, as mulheres não teriam espaço na arena pública, eis que confinadas às esferas privadas e familiares (Tremblay, 2007). Muito após as teorias do contrato social de Hobbes (1588-1679), Rousseau (1712-1778) e outros teóricos iluministas e, sobretudo, após as revoluções que criaram a possibilidade para a democracia representativa se tornar o sistema de governo preferencial dos países do Ocidente, é que se identificou a possibilidade da atribuição de alguma participação política às mulheres. Seu papel na sociedade ficou evidente quando estas ingressaram no mercado de trabalho, após a Revolução Industrial e, depois, com os progressos da ciência na criação de métodos seguros de contracepção.

A partir das grandes guerras mundiais, o papel da mulher ganhou relevância e revelou-se essencial, tanto nas atividades de suporte à guerra, como na reconstrução econômico-financeira dos países afetados. Isso intensificou a exigência da sua participação nos países que, na altura, já estavam constituídos como governos constitucionais e democráticos. O novo aspeto de essencialidade da função da mulher na sociedade e o ganho de relevância nos espaços públicos foi acompanhado pelo surgimento do movimento sufragista em defesa do direito ao voto feminino, no século XIX. O movimento sufragista, por sua vez, é considerado um marco fundante do início do movimento feminista no mundo (Lorde & Hollanda, 2019).

Estabelecido o regime democrático como o prevalecente entre os países ocidentais, o mesmo pressupõe que todas as vozes dos cidadãos devem ser ouvidas. Contudo, a inserção das mulheres nas estruturas de poder político não se deu de igual modo entre os países democráticos ocidentais, uma vez que este processo de aprofundamento democrático

---

<sup>1</sup> Regra do “jogo do bicho” - um jogo popular do Brasil, no início do século XX - transformada em adágio de sabedoria popular.

enfrenta as características únicas de cada país, tais como o seu legado histórico, as suas instituições políticas e o grau da desigualdade entre os seus cidadãos.

A representação política feminina, enquanto aspeto concreto da igualdade de género, tornou-se uma preocupação mundial desde que foi reconhecida como direito fundamental e passou em 1948 a integrar o rol da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Depois, desde as conferências das Nações Unidas sobre mulheres, em Nairóbi e Beijing (1985 e 1995) tornou-se uma meta mundial o aumento percentual da participação feminina na política.

A ciência política, ao longo da evolução dos estudos mais recentes, considera que a participação das mulheres é um indicador seguro da qualidade das democracias (Arendt, 1999), porque reflete o grau de concretude do princípio de igualdade política e a sua aplicação local efetiva.

No Brasil, embora garantido o direito de voto às mulheres desde 1932 e garantida a igualdade formal entre homens e mulheres com a Constituição Federal de 1988, desde a reabertura democrática o país luta para viabilizar maiores percentuais de mulheres nas esferas políticas do poder.

As mulheres no Brasil representam 51% da população e 52% do eleitorado, porém, ocupam menos de 10% nas assembleias legislativas, 16% no Senado e 12% nas Câmaras Municipais. Em 2018, contudo, em pesquisa quanto a estatísticas de género, em 2018 o Brasil ocupava a 152.<sup>a</sup> posição, entre 190 nações pesquisadas pela União Interparlamentar (Inter-Parliamentary Union/IPU, 2018). A representação equivalia à metade da representação feminina na Arábia Saudita (20,3%), atrás do Ruanda (país com maior representação de mulheres no Parlamento, com 61,3%), da Bolívia (53,1% de participação feminina) e de Cuba (48,9%). Alguns anos depois, nova análise da União Interparlamentar (IPU, 2024)<sup>2</sup>, em dezembro de 2023, o Brasil ainda encontrava-se ainda no 133.<sup>o</sup> lugar, continuando abaixo, por exemplo, de países com índices democráticos mais baixos, tais como Arábia Saudita, Paquistão, Geórgia e Azerbaijão.

Tais números são vistos com grande preocupação pelas instituições democráticas brasileiras, visto que a baixa representação política feminina é considerada uma ameaça ao sistema democrático, na medida em que, se as mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro, não há como afirmar-se que haja uma adequada representação substantiva desse grupo, nem como legitimar um regime democrático em que apenas uma parcela ínfima do contingente votante seja capaz de ascender ao poder (Moisés & Sanchez, 2014).

Os números, portanto, revelam uma sub-representação feminina, especialmente nos parlamentos e nos partidos políticos que, sem dúvida, impactam fortemente na qualidade da

---

<sup>2</sup> União Interparlamentar (em inglês, Interparliamentary Union - IPU. Acesso a 10.04.2024. Link: [https://data.ipu.org/women-ranking/?date\\_year=2024&date\\_month=04](https://data.ipu.org/women-ranking/?date_year=2024&date_month=04)

democracia brasileira - considerada esta na aceção de princípio de contestação de poder assegurado mediante a participação incondicional dos membros adultos da comunidade política com o exercício do direito de escolher e de serem escolhidos para formar governos (Dahl, 1989).

De facto, quando se reconhece que no Brasil inexistem barreiras institucionais explícitas para o acesso de mulheres à candidatura para cargos públicos, sendo ainda um país com liberdade de expressão relativamente ampla, uma opinião pública habituada a expor-se e um movimento feminista forte e diverso, capaz de conduzir no país mudanças pioneiras nas políticas de defesa de direitos de mulheres (Htun, 2022), tal baixa representatividade feminina só pode derivar de um défice de inclusão política e, em última análise, de um defeito do próprio funcionamento da democracia brasileira (Moisés & Sanchez, 2014).

Para incentivar as mulheres a uma maior participação política, desde 1995 as instituições brasileiras procuram criar medidas de garantia e de incentivo, como a criação de leis afirmativas e quotas para a candidatura do género feminino. No entanto, tais medidas, implementadas num processo *top-down* e em sistemas que adotam as listas abertas (Wylie & Santos, 2016) tiveram efeitos limitados, isto é, não tiveram os efeitos esperados, e nem chegaram próximo dos efeitos obtidos em outros países que tomaram idênticas medidas.

A necessidade de atendimento formal às demandas impostas pela legislação gerou distorções como as candidaturas fictícias, que consubstanciam a indicação indevida de mulheres candidatas a cargos políticos e permitem o uso desviado das verbas de financiamento público de campanhas, originalmente destinadas às candidaturas femininas e às atividades de promoção de participação política de mulheres.

Tais distorções foram combatidas através das normas das Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) do Brasil que, por delegação expressa da Lei nº. 9.504/1997, forneceram, a cada período eleitoral, a regulamentação específica da gestão das quotas de candidatura, e depois, pela força dos julgamentos do TSE, que determinou a criação das quotas de financiamento de campanha para incentivar as campanhas das mulheres candidatas.

Identificadas as candidaturas fictícias, as penas aplicadas pelo Tribunal Superior Eleitoral brasileiro resultam, no extremo, na exoneração dos políticos da lista, dos líderes e dos candidatos envolvidos - inclusive mulheres eleitas com relevante votação, além de penalidades aplicadas aos partidos. Após diversas condenações de carácter irrecorrível, o parlamento brasileiro publicou a emenda constitucional n.º 117/2022, que trouxe uma previsão de amnistia parcial às condenações. Buscou-se, ainda, com a proposta de emenda constitucional n.º 9/2023 (promulgada como emenda constitucional n.º 133/2024 ao longo desta dissertação), a extensão da amnistia já concedida. Tal extensão recebeu nota oficial de

repúdio do próprio Ministério da Igualdade Racial<sup>3</sup> do Governo Federal e foi considerada uma “violência política institucional contra as mulheres e as pessoas negras”<sup>4</sup>. Por fim, há uma proposta de reserva de assentos para representantes políticas do gênero feminino sob discussão e que é veiculada no âmbito do Projeto de Lei Complementar n.º 112/2021<sup>5</sup>, que cria um novo Código Eleitoral, ainda em tramitação nas casas legislativas.

Diante da publicação de tais normas constitucionais e eleitorais, abriu-se um grande debate na sociedade brasileira acerca da eficácia das penas aplicadas aos partidos que não cumpriram as quotas de candidaturas e a aplicação das verbas para o fortalecimento das candidaturas femininas. Isto porque a anulação das condenações poderia representar a invalidação das próprias normas protetivas às mulheres e à sua participação no jogo político.

Nesse sentido, urge identificar e analisar os impactos da publicação deste último diploma constitucional-eleitoral na representatividade política das mulheres. Diante dos grandes riscos de retrocesso democrático nas políticas públicas que buscam o reforço da participação política das mulheres, o objetivo central do presente trabalho é analisar se a amnesty prevista na Emenda Constitucional n.º 117, publicada no Brasil, enseja um avanço ou um retrocesso democrático na implementação das medidas de reforço à participação de mulheres na política brasileira e à sua adequada representação política.

Assim, são objetivos específicos desta investigação:

1. identificar a situação atual da representação política feminina no Brasil e os esforços legislativos efetuados no sentido de aumentar-se a paridade de gênero nos parlamentos brasileiros;
2. analisar quantitativamente os números de processos judiciais com tema de fraude às quotas femininas e os resultados condenatórios;
3. analisar qualitativamente as justificativas<sup>6</sup> das legislações que amnistiam os partidos políticos quanto às condenações referentes à não-implementação das quotas femininas;

---

<sup>3</sup> Fonte: [https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2\\_of\\_noticias/nota-oficial-contra-a-pec-9-2023](https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/nota-oficial-contra-a-pec-9-2023) . Acesso em 01.08.2024.

<sup>4</sup> Acesso em 12.08.2024. A politóloga Clara Wardi também afirmou que a aprovação da PEC 9/2023 afirmou tratar-se de um “ataque direto à democracia”. Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-07/pesquisadora-alerta-para-violencia-politica-em-pec-da-anistia>

<sup>5</sup> Trata-se de acordo obtido entre a Bancada Feminina do Senado e o relator do novo Código Eleitoral, como pressuposto para a aprovação das amnistias às condenações em multas e suspensões de partidos. Fonte: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/novo-codigo-eleitoral-reservara-20-das-vagas-no-congresso-para-mulheres-diz-relator/> Acesso em 12.07.2024.

<sup>6</sup> A “justificativa” de um projeto de lei apresenta as razões dos legisladores que levaram à elaboração da lei e uma argumentação em prol da sua aprovação pelas câmaras legislativas.

4. análise qualitativa do conteúdo decisório em processos paradigmáticos julgados no Tribunal Superior Eleitoral do Brasil;
5. estimar o potencial impacto da emenda constitucional n.º 117/2022 para as futuras candidaturas femininas, com análise da existência de retrocesso democrático.

A dissertação busca, portanto, responder à seguinte indagação: *qual o impacto da emenda constitucional n.º 117/2022 na representação política das mulheres no Brasil?*

Entre as hipóteses suscitadas, na hipótese (1), aponta-se para a possibilidade de tal emenda ter um impacto positivo, ao consolidar uma legislação pedagógica e com maior segurança jurídica para os partidos políticos e seus líderes, instituindo-se uma nova oportunidade de agir conforme a legislação, consolidando-se uma garantia de patamar constitucional; na hipótese (2), aponta-se para a emenda n.º 117/2022 representar um impacto negativo, com retrocesso democrático, por afastar as condenações aplicadas, com o desestímulo aos integrantes do aparato policial, legislativo e judiciário, e aos participantes dos processos eleitorais, perpetuando-se o descrédito no sistema eleitoral e a manutenção do poder político nas mãos das oligarquias partidárias.

O campo empírico é centrado no Brasil, nas análises quantitativas sobre dados públicos e análises qualitativas efetuadas sobre as justificativas de leis e emendas referentes à proteção da mulher e à promoção da sua atividade política e sobre os conteúdos decisórios em processos judiciais do Tribunal Superior Eleitoral.

Como metodologia para atingir os objetivos do presente estudo, responder à questão de partida proposta e testar as hipóteses suscitadas, serão efetuadas: a análise quantitativa a partir dos dados numéricos e percentuais fornecidos por entidades públicas e privadas, brasileiras e internacionais, a análise qualitativa, através de método lógico-dedutivo, comparativo e analítico, das justificativas às propostas de emendas constitucionais, do conteúdo decisório dos julgamentos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) brasileiro, além de análise documental suplementar.

A dissertação está dividida em cinco capítulos: a introdução apresenta o problema, a questão da pesquisa, os objetivos e as hipóteses, define o campo empírico e aponta a metodologia seguida para a obtenção das conclusões do trabalho. No capítulo I apresenta-se o estado da arte, com a revisão da literatura já publicada e disponível até à redação do presente estudo. No capítulo II, apresenta-se a relevância científica do tema e o enquadramento teórico quanto às seguintes abordagens: representação política feminina e participação política das mulheres no Brasil. No capítulo III, apresenta-se a metodologia utilizada, com recurso à análise quantitativa de dados coletados e apreciação qualitativa das justificativas das propostas de emenda constitucional e dos conteúdos decisórios nos

juízos paradigmáticos do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil. No capítulo IV, efetuamos a análise dos dados obtidos e apreciamos como a emenda constitucional pode impactar - positivamente ou negativamente - as normas afirmativas criadas em prol da participação política das mulheres. Por fim, o quinto capítulo apresenta as conclusões do trabalho.

## **II. Capítulo 1. Relevância da representação política das mulheres**

No campo da representação política feminina, a teoria aponta para o estudo paradigmático de Hannah Pitkin (Pitkin, 1967) no qual foram identificados quatro tipos de representação. Contudo, na visão da autora, reconheceu-se que apenas a representação substantiva, consolidada no “agir em prol”, seria a verdadeira representação, sendo as outras limitadas. Com a evolução das teorias da representação política, notou-se a relevância da representação descritiva para a criação da massa crítica (Childs et al., 2008) e para a equidade na representação (Dahl, 2001). Deste modo, ainda que não existissem mulheres “agindo em prol” de outras mulheres, numa perspectiva feminista, a sua mera presença descritiva nos ambientes de poder já mostrava ser significativa para o aumento da representação substantiva das mulheres (Celis et al., 2008).

E por qual motivo os legisladores insistem para que haja uma representatividade descritiva das mulheres nos espaços políticos de poder? A literatura aponta para os resultados do estudo dos investigadores portugueses Ana Espírito-Santo, André Freire e Sofia Serra-Silva (2019), que confirmaram que a presença das mulheres, no exercício da representação descritiva, é capaz de influenciar as políticas aprovadas, (i) principalmente quando estão em causa temas que afetam mulheres e (ii) somente em relação a temas não cristalizados no partido.

Nos anos 1990, por força das convenções internacionais em prol dos direitos das mulheres, tornou-se consenso que a representação descritiva, capaz de possibilitar o aumento da representação substantiva, seria também capaz de aumentar a qualidade da democracia. Na aceção de Robert Dahl (Dahl, 2001), a democracia teria mais qualidade conforme a distribuição equitativa de poder, da autoridade para tomar decisões e dos segmentos diferentes da sociedade que podem participar e ser absorvidos por instituições distintas. Por tal motivo, na construção democrática dos países da América do Sul, considerando que a democracia implica numa escolha de representantes de modo inclusivo e participativo, após o afastamento dos regimes autoritários das décadas de 1970 e 1980, passaram a ser publicadas normas afirmativas para a inserção efetiva das mulheres em vagas políticas locais, regionais e nacionais, sobretudo nos cargos de eleição proporcional.

Os mecanismos de incentivo à inserção das mulheres na política foram introduzidos pelos países do norte europeu na década de 1970 (Miguel, 2008). Constituíram, desde então, formas de ação afirmativa que, reconhecendo os obstáculos naturais para as mulheres na política, permitiram um convite aos grupos sub-representados para a entrada formal nas estruturas partidárias. Tais mecanismos, contudo, variam conforme os sistemas de escolha política adotados. Nos países que estabelecem listas fechadas, as candidaturas devem

respeitar a alternância de géneros entre os candidatos indicados nas listas partidárias, sendo este o modelo adotado por Portugal<sup>7</sup>, pela Argentina, pelo Paraguai, entre outros. De outro modo, nos países que admitem reserva de assentos, é possível estabelecer que mulheres ocupem um número mínimo de espaços nos órgãos de representação política.

O sistema político do Brasil, diferente dos dois sistemas citados, é estabelecido na forma de representação proporcional de lista aberta. Assim, o incentivo à inserção das mulheres na política dá-se através de um número mínimo percentual de candidaturas femininas, que deve ser necessariamente apresentado ao eleitorado, nos termos da Lei Federal n.º 9.504/1997 do Brasil, bem como através do suporte financeiro às campanhas femininas e da reserva de 5% da verba do fundo eleitoral a ser direcionado para cursos e atividades que apoiem a participação feminina na política. No entanto, ao longo da implementação destas quotas, muitos estudos foram realizados a fim de apreciar em que medida tais normas afirmativas efetivamente promoveram o aumento da representatividade feminina e como se deram os ataques contra a concretização de tais pretensões de expansão democrática.

De acordo com o IDEA Internacional (2024), entre 131 países analisados, 69 adotam o modelo de quotas de candidaturas, 28 adotam o sistema de reserva de assentos, 31 não possuem legislação afirmativa para o incentivo à igualdade de género na política, e 3 não forneceram dados sobre quotas. Entre os países que adotam o sistema de reserva de assentos, poucos deles são democracias. Neste sentido, o estabelecimento de somente 15% de reserva de assentos para mulheres representaria um retrocesso democrático.

Investigadores (Wylie & Santos, 2016) concluíram que as leis de quotas não tiveram o efeito esperado no Brasil e concluíram que, para tornar as leis afirmativas eficazes, as mulheres deveriam ganhar acesso às estruturas de liderança partidária, de modo a incorporar o género na formação de decisões do partido e torná-lo responsável pelo fornecimento de mulheres-candidatas viáveis à disputa eleitoral. Em outro estudo (Wylie & Gatto, 2021), identificou-se que, em 2018, 35% das mulheres que se candidataram para assentos na Câmara dos Deputados não conquistaram sequer 320 votos.

Análises empíricas (Santos, 2012) confirmaram que o “capital político” - as competências que tornam um candidato viável aos olhos das elites políticas, dos doadores de campanha e dos eleitores - é fundamental para aumentar a representação feminina e que, no Brasil, as profissões com maior probabilidade de arrecadar mais fundos de campanha e com maior probabilidade de conquistar uma vaga por eleição são dominadas por candidatos do sexo masculino, confirmando-se, assim, mais um motivo pelo qual as mulheres se mantêm à margem da política eleitoral do Brasil. A lei das quotas no Brasil, segue Santos (2012), falha

---

<sup>7</sup> Em Portugal, a Lei da Paridade, publicada em 2006, assegurou como representação paritária a garantia de 33,3% como patamar mínimo para cada sexo nas listas de candidaturas, percentagem aumentada para 40% em 2019.

em obter o crescimento da presença das mulheres nas legislaturas, na medida em que aumenta-se o número de candidatas participantes nas eleições, mas isso não garante suporte suficiente para que vençam nas disputas.

Noutro estudo (Kjellén, 2018), apreciou-se a representação de mulheres nas esferas políticas locais do Brasil, comparando 136 regiões brasileiras nas eleições municipais de 2012, perante os seus níveis de renda *per capita*. O investigador concluiu que, ao contrário do que indicam os achados europeus (Sundström & Stockemer, 2015) à luz da teoria da modernização<sup>8</sup> - de que na Europa, as regiões “modernas”, urbanas e desenvolvidas elegem mais mulheres para conselhos locais do que regiões “tradicionais”, rurais e menos desenvolvidas -, no Brasil, os maiores valores de renda *per capita* e maiores percentuais de participação das mulheres na força de trabalho possuem efeitos negativos na presença de mulheres nos cargos políticos locais, em regiões comparadas. Também foi observado que a densidade populacional não interferiu nos níveis de representação política feminina.

Em estudo das fraudes em quotas de género nas eleições municipais de Macaé (Rio de Janeiro, Brasil) no ano de 2020 (Silva, 2022), concluiu-se que é inviável estimular a participação feminina apenas pela atuação dos juizes eleitorais na busca pelo cumprimento das regras, sobretudo as relativas ao percentual de género, uma vez que as fraudes são abusos à margem das leis e certamente não deixarão de ocorrer pela mera repressão do aparato jurisdicional.

Investigação de 2020 quanto ao cumprimento das quotas de género no município de Camaçari, estado da Bahia (Paes, 2023), identificou que embora estas tenham sido formalmente cumpridas nas duas últimas disputas proporcionais, as mulheres conseguiram ampliar ligeiramente a sua representação, mas sequer haviam recebido recursos dos fundos eleitorais, em contraposição aos candidatos homens que obtiveram votações baixas e receberam maiores transferências dos referidos fundos, o que apontou para indícios de suposto desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos.

No estudo de Laryssa Santos (2023), a investigadora aponta a ineficácia da lei das eleições e da emenda constitucional n.º 117/2022 frente à desproporção quantitativa entre géneros na política brasileira. Por sua vez, Alves (2021) assinala que a criação de quotas com carga de obrigatoriedade de candidaturas mínimas reservadas para mulheres propiciou a ocorrência das fraudes, eis que não se cuidou de promover a democracia intrapartidária. Assim, ainda que houvesse expansão numérica das candidaturas, as mulheres acabariam por não apresentar viabilidade nas suas campanhas.

---

<sup>8</sup> A teoria da modernização, em breve síntese, sugere que a representação política das mulheres aumenta com o desenvolvimento.

No estudo de Serrano (2023), a investigadora parte do pressuposto de que as quotas de candidatura são ações afirmativas que visam reparar padrões históricos de desigualdade, mas conclui que isso não se materializou no Brasil. Apesar da evolução da legislação eleitoral e da atuação do Poder Judiciário brasileiro na esfera eleitoral, o fenômeno não ocorreu por falta de leis ou de eleições livres, mas, sim, por abusos dos detentores do poder político. Para contornar as fraudes, a investigadora sugere que a reserva de assentos nos parlamentos seja a opção mais efetiva nas experiências mundiais, lembrando-se, entretanto, da dificuldade que seria promover-se esta alteração na legislação eleitoral brasileira.

Na investigação de Carvalho (2020), foi observado que, nos países em que vigora o sistema de listas fechadas, há mais mulheres eleitas para as casas legislativas. No entanto, no caso brasileiro, que adota as listas abertas, o aumento do número de candidatas nas campanhas não promoveu automaticamente um aumento no número de mulheres eleitas. A política da paridade como política pública afirmativa, conclui Carvalho, não se revelou suficiente para superar a crise da representatividade feminina no parlamento brasileiro.

Rodrigues (2017) assinala a necessidade de uma alteração incremental na política de quotas adotada pelo Brasil, sendo necessário reconhecer as limitações das políticas anteriormente aplicadas e, a partir do conhecimento advindo das experiências mal sucedidas, propor alterações que possam reduzir a incidência e continuidade dos problemas. É dizer-se: não basta investigar os desvios e condenar as agremiações políticas, pois caso mantidas as condições de facto para a falta de acesso das mulheres à efetiva participação na política e no acesso às parcelas de poder político, as fraudes continuarão a existir, apenas contornando os critérios para a sua caracterização.

Nota-se que, no Brasil, os próprios legisladores tentam mitigar a representatividade das mulheres na construção da democracia. Após a publicação da emenda constitucional n.º 117/2022, a proposta de emenda constitucional (PEC) n.º 09/2023 foi promulgada como emenda constitucional n.º 133/2024 em 22.08.2024<sup>9</sup>. Porém, houve um acordo com a Bancada Feminina que retirou a previsão sobre “assentos reservados para mulheres” constante do texto original da referida PEC n.º 9/2023, remanescendo apenas a previsão da amnistia às condenações de multas aos partidos políticos, em um previsível impacto de perda de arrecadação na ordem de R\$ 23 mil milhões, que foi considerado “o maior perdão a partidos políticos da história”<sup>10</sup>. Atualmente, a sugestão de reserva de assentos foi remetida

---

<sup>9</sup> Foram registados 344 votos favoráveis e 89 contrários, na rodada inicial de apreciação, e 338 votos a favor e 83 contrários, no segundo turno. Na sessão de promulgação da emenda constitucional estavam presentes somente 3 congressistas.

<sup>10</sup> Acesso em 20.07.2024. Fonte: <https://exame.com/brasil/pec-da-anistia-proposta-que-perdoa-irregularidades-de-partidos-pode-ser-votada-nesta-terca/> Fonte: Link: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/07/12/anistia-que-livra-siglas-de-multas-de-ate-r-23-bilhoes-passa-na-camara.htm>

para as discussões legislativas no âmbito do Projeto de Lei Complementar n.º 112/2021, que trata do novo Código Eleitoral, tendo recebido manifestação oral da Deputada Sâmia Bomfim (PSOL-SP) na Câmara de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) quando esta manifestou-se contrariamente à PEC n.º 9/2023<sup>11</sup>.

No âmbito internacional, alguns estudos também merecem ser referidos. Piscopo, Hinojosa, Thomas e Siavelis (2021), num estudo sobre o *gender gap* nos financiamentos de campanha junto às eleições legislativas de 2017 no Chile, chegaram à conclusão de que a disparidade de género no financiamento de campanha subsiste, mesmo quando há ferramentas legislativas que buscam equalizar a disparidade de investimentos em campanhas de homens e mulheres. Embora tivessem observado que mulheres em cargos políticos pudessem atingir maior arrecadação para campanhas frente aos homens incumbentes, no geral, mulheres que se candidatam pela primeira vez na arena política não conseguem competir em condições iguais às dos homens na mesma situação, uma vez que mulheres que não ocupam cargos recebem menos dinheiro do que homens que também não ocupem cargos em todas as categorias de repasses: transferências partidárias, empréstimos bancários, recursos próprios, doações e total da verba destinada à campanha.

Os estudos realizados, no entanto, não analisam especificamente se a emenda de amnistia publicada terá impacto positivo ou negativo para a democracia, motivo que ensejou a presente investigação.

---

<sup>11</sup> Vídeo no Youtube “PEC 9 NÃO!” de 02.05.2023. Acesso em 20.08.2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2cLvF8QcrOE> .

### III. Capítulo 2. Representação política de mulheres e leis de paridade no Brasil

#### 2.1. Representação política feminina descritiva e substantiva

A presença física das mulheres nos espaços políticos possui relevância inequívoca nas teorias da representação política. Dentre as existentes, a visão mais aceita é a de Hanna Pitkin (1967), que enumerou quatro modalidades de representação: substantiva, descritiva, formalista e simbólica. Na representação substantiva, as mulheres representam outras mulheres e também defendem as suas demandas políticas. Na representação descritiva, basta a mera presença física da mulher no cargo político, não sendo necessário investigar o alinhamento das demandas.

Em nenhum país ocidental democrático, porém, as mulheres assumiram de facto a metade dos espaços políticos<sup>12</sup>. Desde o início do século XX até à presente data, as instituições políticas têm se esforçado para possibilitar uma paridade na política, na tentativa de concretizar o preceito de igualdade entre os géneros, através da representação política descritiva. Apesar das críticas à representação descritiva, estudos constataram a relevância da presença de mulheres para: melhorar a comunicação com o eleitorado, empoderar mulheres quanto ao conceito de “ability to rule”, reverter condições de privilégio e incluir grupos marginalizados nos espaços de poder (Mansbridge, 1999). Não só isso, como também porque efetivamente as mulheres priorizam propostas legais e políticas públicas que abordem interesses tradicionalmente femininos, como os relacionados aos cuidados de saúde (Rezende, 2015) e a noção da existência de uma “voz ativa”, isto é, um voto real de uma mulher nas tomadas de decisão (Williams, 1998).

A maior participação política das mulheres frequentemente se justifica pelos seguintes argumentos: (i) justiça, eis que as mulheres devem estar refletidas nos parlamentos; (ii) experiência, eis que suas experiências próprias de género deveriam ser expressas; (iii) conflito de interesses; (iv) simbologia; (v) necessidade de massa crítica; (vi) maior qualidade da democracia. Como exemplo dos impactos benéficos das mulheres na eleição para cargos públicos, em Espanha relatou-se o incremento da transparência (Araújo & Tejedo-Romero, 2016) e no Brasil foi identificada uma redução na mortalidade infantil entre 2000-2015 (Hessel *et al*, 2019), uma redução da corrupção (Brollo & Troiano, 2014) e a redução da violência de género (Delaporte & Pino, 2021). No Brasil, as leis de iniciativa de mulheres parlamentares normalmente abordam temas como violência doméstica, violência política, licença parental,

---

<sup>12</sup> Exceção feita ao Ruanda, uma vez que o genocídio na Guerra Civil foi responsável pela morte de aproximadamente 800 mil pessoas, o que permitiu temporariamente que as mulheres assumissem os cargos políticos e de gestão, antes reservados aos homens do país.

direitos de crianças e gestantes, direitos à pensão, igualdade de gênero, incentivos financeiros e reformas eleitorais<sup>13</sup>.

Em 1977, Ronald Inglehart concebeu a teoria do desenvolvimento humano e, vinte anos depois, em 1997, concebeu a teoria da modernização, concluindo que o desenvolvimento econômico, a mudança cultural e a mudança política caminhavam juntos e com padrões previsíveis. Em estudo com Pippa Norris (Norris & Inglehart, 2003), os dois investigadores concluíram que o desenvolvimento econômico causaria mudanças culturais que conduziriam a uma maior autonomia individual, maior igualdade de gênero e maior escolha por regimes democráticos de governo. Norris e Inglehart identificaram que a cultura poderia ser um excelente preditor da representação política de mulheres, sobretudo em alguns aspectos ideológicos, como religião e história colonial. Assim, se os países com religiões islâmicas e com histórico de colonização apresentam uma incorporação mais demorada das mulheres no âmbito político (Norris & Inglehart, 2001), os países com atitudes políticas mais igualitárias seriam mais propensos a eleger representantes mulheres. Porém, ainda assim revelava-se uma lacuna e, analisando dados de 70 sociedades por um período de 20 anos (1981 até 2001), Norris e Inglehart identificaram o denominado “gender gap”, a lacuna da desigualdade de gênero.

Estudos posteriores (Paxton & Kunovich, 2003) continuaram a busca pelas origens do “gender gap”, uma vez que, apesar dos níveis educacionais e de participação na força de trabalho remunerada das mulheres terem avançado entre 1980 e 2000, a representação política das mesmas nos Estados Unidos da América permanecia entre 13% e 14%. Observava-se a ideologia como fator político a interferir fortemente na representação política das mulheres, seja pelo lado da oferta, influenciando aquelas que desejem candidatar-se, seja pelo lado da demanda, influenciando os recrutadores dos partidos políticos e financiadores de campanha. Diante dos resultados, (Paxton & Kunovich, 2003) concluíram que o aumento da representação política de mulheres deveria reunir esforços, não somente para a mudança das estruturas formais de oportunidades políticas, mas também esforços no sentido de mudar as atitudes sociais, de forma a que quotas partidárias, filiais de mulheres e acessos igualitários à educação e à experiência profissional constituam, todos, peças essenciais no mosaico da representação política. Anos depois, os investigadores (Paxton, Hughes & Green, 2006) apresentaram um estudo histórico sobre os movimentos internacionais de mulheres e a sua representação política entre 1893 e 2003 e concluíram

---

<sup>13</sup> Acesso em 01.04.2024. O Senado do Brasil apresenta uma lista não exaustiva das legislações concebidas por mulheres parlamentares no link: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/26/candidaturas-femininas-crescem-mas-representacao-ainda-e-baixa>

que influências locais e internacionais são mecanismos igualmente relevantes para o crescimento da representação política de mulheres nos parlamentos de todo o mundo.

Em análises quanto ao quadro brasileiro, o país permanece com um dos piores percentuais da América do Sul, no *ranking* de Mulheres em Parlamentos Nacionais da União Interparlamentar. Em 2019, embora 51,8% da população fosse constituída por mulheres, representando 52,5% do total de eleitores brasileiros<sup>14</sup>, estas detinham apenas 15% dos cargos eletivos na Câmara de Deputados Federal, com 77 deputadas entre os 513 eleitos de 2018<sup>15</sup>.

Na pesquisa “Estatísticas de gênero - indicadores sociais das mulheres no Brasil” (IBGE, 2018), constatou-se que foram ocupadas 10,5% das 513 cadeiras do Congresso Nacional. No ranking mundial da participação das mulheres na política (Inter-Parliamentary Union, IPU, 2018), o Brasil ficou na 152.ª posição, entre 190 nações pesquisadas. Tal percentual equivale à metade da representação feminina na Arábia Saudita (20,3%), atrás do Ruanda (país com maior representação de mulheres no Parlamento, com 61,3%), da Bolívia (53,1% de participação feminina) e de Cuba (48,9%). Em 2018, contabilizaram-se somente 628 prefeitas (chefes do poder executivo nos Municípios) e nenhuma governadora (chefe do poder executivo nos Estados).

Dados mais recentes da União Interparlamentar (IPU, 2024)<sup>16</sup>, organização que calcula a participação da mulher nos parlamentos em todo o mundo entre 185 países, após as eleições de outubro de 2022, em dezembro de 2023, indicaram que o Brasil encontrava-se ainda no 133.º lugar, em posição inferior, por exemplo, à de países com índices democráticos mais baixos, tais como Arábia Saudita, Paquistão, Geórgia e Azerbaijão. Os percentuais brasileiros atingem 17,5% de mulheres nas câmaras baixas e unicamerais e 17,3% nas câmaras altas (Senado), quando a média da região para a América é de 35% e 36,5%, respetivamente. Os números brasileiros, portanto, alinham-se aos percentuais do Oriente Médio e Norte de África, que possuem a média de 17,7% para câmaras baixas e parlamentos unicamerais e 16,5% em câmaras altas, o que evidencia uma grande fragilidade da sua democracia. Assim, após 25 anos da aplicação das políticas de paridade eleitoral (1997-2022), o número de mulheres no Congresso Nacional Brasileiro subiu de 5% para 15% no ranking mundial de representatividade política das mulheres (IPU, 2024). Não deixa de ser um avanço, porém muito tímido frente a todas as ações afirmativas empreendidas.

---

<sup>14</sup> Fonte: PNAD Contínua, 2019.

<sup>15</sup> Dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (Brasil), consultados em 16.07.2024.

<sup>16</sup> Interparliamentary Union (IPU.org). Acesso em 10.04.2024. Link: [https://data.ipu.org/women-ranking/?date\\_year=2024&date\\_month=04](https://data.ipu.org/women-ranking/?date_year=2024&date_month=04)

Nas eleições de 2023, a maioria do eleitorado brasileiro compôs-se de mulheres (53%), porém, a representatividade feminina no legislativo federal, em 2023, foi de 17%<sup>17</sup>, o que incentivou movimentos de reação à sub-representação feminina nos espaços de poder, e de aprofundamento na implementação das leis de paridade<sup>18</sup>, alinhada com o consenso internacional em favor da igualdade de gênero na política<sup>19</sup>. Após análises quantitativas na representação do gênero feminino<sup>20</sup> nos cargos proporcionais e majoritários, restou revelada a sub-representação das mulheres nos espaços de poder político, a despeito da criação das quotas para o incentivo às candidaturas femininas, desde 1997.

Tabela de países (IPU/2024)

Ranking	País	Eleições	Assentos	Mulheres	% Mulheres	Eleições	Assentos	Mulheres	%Mulheres
<b>132</b>	<b>Brasil</b>	<b>10.2022</b>	<b>513</b>	<b>90</b>	<b>17,5</b>	<b>10.2022</b>	<b>81</b>	<b>14</b>	<b>17,3</b>
1	Ruanda	09.2018	80	49	61,3	09.2019	26	9	34,6
10	Suécia	09.2022	349	163	46,7	–	–	–	–
24	Argentina	10.2023	257	109	42,4	10.2023	72	33	45,8
55	Portugal	03.2024	230	75	32,6	–	–	–	–

Quadro III.1. Tabela de países (IPU/2024). Fonte: IPU (2024). Acesso em 01.03.2024.

<sup>17</sup> Estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Acesso em 12.07.2024. Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas> - Citado na notícia do Senado: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/08/16/sub-representadas-na-politica-mulheres-sao-53-do-eleitorado>

<sup>18</sup> Acesso em 13.07.2024. Tese exposta em: [https://www.researchgate.net/publication/369189496\\_PULA\\_PRA\\_50\\_A\\_ATUACAO\\_POR MAIS\\_MULHERES\\_NA\\_POLITICA\\_COMO\\_PRATICA\\_DE\\_INOVACAO\\_SOCIAL](https://www.researchgate.net/publication/369189496_PULA_PRA_50_A_ATUACAO_POR MAIS_MULHERES_NA_POLITICA_COMO_PRATICA_DE_INOVACAO_SOCIAL)

<sup>19</sup> Neste aspecto de promoção de igualdade de gênero, recomenda-se o acompanhamento da agência da União Europeia, o Instituto Europeu para a Igualdade de Gênero (EIGE), no link: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-institute-gender-equality-eige\\_pt](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-institute-gender-equality-eige_pt)

<sup>20</sup> Neste estudo, consideramos a nomenclatura “sexo feminino” ou “gênero feminino” nos termos da legislação eleitoral, deixando de lado as atuais discussões acerca da construção social sobre identidade de gênero.

## Médias regionais (IPU, 2024)

Região	Câmara baixa e unicameral	Câmara alta	Todas as Câmaras
Américas	35%	36,5%	35,2%
América do Sul	31,2%	31,8%	31,3%
Europa	31,5%	31,3%	31,5%
África Subsaariana	27,3%	27,5%	27,3%
Ásia	22%	19,3%	21,7%
Pacífico	19,2%	49,4%	22,4%
Médio Oriente e Norte de África	17,7%	11,6%	16,5%

Quadro III.2. Médias regionais (IPU, 2024). Fonte: IPU (2024). Acesso em 01.03.2024.

## 2.2. A sub-representação das mulheres na política e no Brasil

Teresa Sacchet (2009) afirma que as mulheres do Brasil identificam entraves para entrar na política partidária ou formal e por isso encontram outros meios de participação cívica, buscando atuar em movimentos sociais, o que garante a sua representação substantiva. Segundo a investigadora, isto decorre de como as relações de género influenciam os padrões associativos de homens e mulheres e como acabam por ser criadas oportunidades políticas diversas, em razão do género. No entanto, embora exerçam papel social e político *lato sensu* relevante, o aprofundamento da democracia deve envolver a inclusão dos diferentes atores no processo de tomada de decisão política. Essa também é a conclusão de Morgan e Hinojosa (2018), cujos estudos observaram que poucos partidos latinoamericanos priorizam ou mantêm laços organizacionais com grupos femininos e que as preocupações de mulheres raramente figuram de modo proeminente nas plataformas políticas, o que leva a considerar os mecanismos pelos quais as mulheres se conectam com os partidos políticos. Por fim, as investigadoras assinalam a percepção de que as mulheres seriam menos propensas do que os homens a se identificarem com as estruturas partidárias.

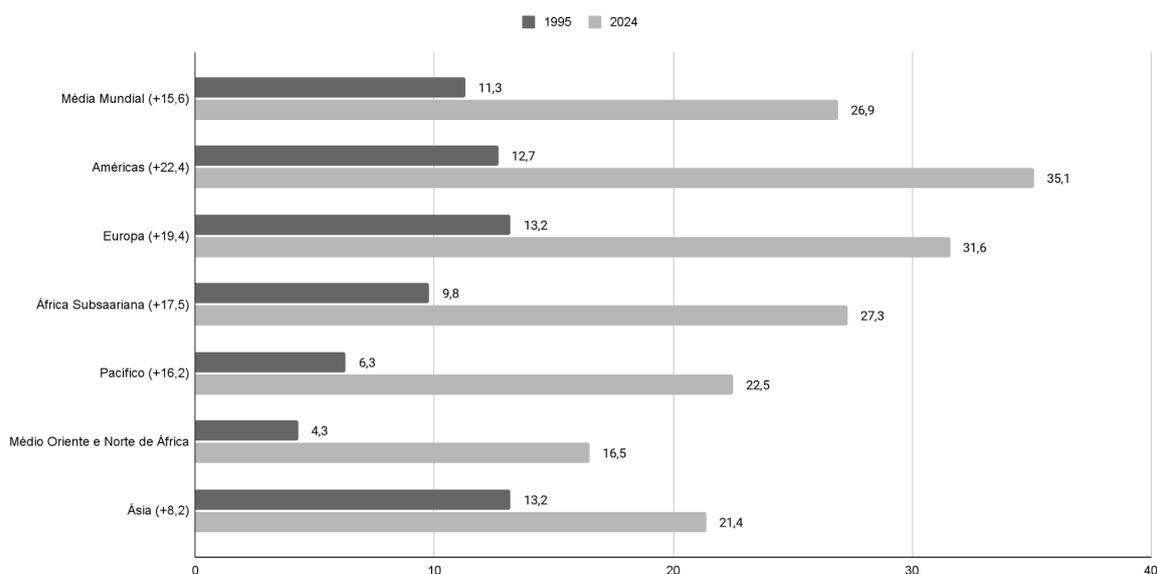
De modo mais amplo, a sub-representação de mulheres na política encontra as suas origens em três categorias de fatores: institucionais, económicos e culturais (Kenworthy & Malami, 1999). A disparidade de género nos cargos políticos também se revela sob o prisma dos métodos utilizados para o recrutamento político. O modelo de recrutamento político em quatro estágios é a estrutura que um cidadão atravessa para se eleger: elegíveis, aspirantes, candidatos e legisladores (Norris, 1993). No caso das mulheres, além das barreiras comuns a todos os cidadãos em cada estágio, encontram barreiras adicionais (Fox & Lawless, 2004) tanto no eixo do suprimento, como no eixo da demanda.

Na investigação de Thomé e Belarmino (2018), ante ao questionamento “Quais os quatro principais motivos que dificultam que as mulheres sejam candidatas e eleitas no Brasil?”, as respostas apontaram para o alto custo da campanha (89,4%), a ausência de apoio partidário (84,21%) e a violência política de género (57,9%). Entre as principais condições que favorecem o interesse das mulheres para se candidatarem são: a presença de parentes na política (30%) e a participação em movimentos sociais (83%).

Entre os fatores que permitem uma maior presença de mulheres em cargos eletivos, investigadores (Stockemer, 2008; Araújo & Alves, 2007) indicam os seguintes: a maior proporcionalidade do sistema eleitoral; o favorecimento por quotas legislativas; o maior nível de desenvolvimento; o maior espaço de tempo em relação à conquista do direito ao voto; a maior quantidade de assentos atribuídos a partidos de esquerda; a cultura mais igualitária e menos conservadora; e o sistema pluripartidário. Clara Araújo adiciona à lista acima a “magnitude dos partidos” (Araújo, 2009) e, como variável que desestimula a entrada das mulheres na política, o uso do sistema de listas abertas, entre outros aspetos que influenciam as disposições prévias das mulheres para concorrer (Araújo, 2009).

Como se observa do gráfico abaixo, no mundo, houve uma progressão de percentuais de 11,3% para 26,9%. Nas Américas, os percentuais médios saíram de 12,7% e atingiram 35,1%. Diante de tais números, o Brasil encontra-se de facto muito aquém, na medida que atinge 17,5% e 17,3% nos parlamentos nacionais, isto é, menos da metade da média regional.

Médias mundiais e regionais de mulheres em parlamentos (%), 1995 e 2024



Quadro III.3. Médias mundiais e regionais de mulheres em parlamentos (%) em 1995 e 2024. Fonte: IPU - Evolução da mulher nos parlamentos, por médias mundiais e regionais, 1995 e 2024.

Apenas na Câmara dos Deputados do Brasil<sup>21</sup>, em 2022 foram eleitas 91 mulheres e 422 homens, do total de 513 vagas, e tornou-se, em termos de gênero, o parlamento mais desigual da América do Sul. Embora tenha evoluído de 5,7% em 1998 a 17,7% em 2022, não atingiu 20% (ou um quinto) dos assentos do parlamento. No Senado brasileiro, em 2022<sup>22</sup> somaram-se 10 mulheres, entre as 81 vagas disponíveis, representando 12,3% das vagas.

A situação é preocupante, ilustrada pela comparação com a representação de pessoas negras: no Brasil, 56% da população é constituída de pessoas negras e estas representam 43%<sup>23</sup> de todos os cargos eletivos no Brasil, o que demonstra uma sub-representação pouco acentuada. No entanto, quando se olha para os números percentuais de representação das mulheres, o “gender gap” é muito maior: de 51% da população brasileira, estas detêm somente 16% dos cargos eletivos.

Há muitos motivos para que a sub-representação política das mulheres permaneça grande no Brasil e que as políticas de incentivo criadas não apresentem a eficácia esperada. No entanto, este estudo não se propõe a investigar as múltiplas razões desta baixa representação política, o que teria um escopo muito mais amplo e demandaria um maior aprofundamento, com a aplicação de outras metodologias para as análises.

Estudo relevante que se dedicou a buscar padrões nas atitudes de mulheres dentro dos partidos políticos (Morgan & Hinojosa, 2018) foi capaz de constatar que, no Brasil de 2014, ocorria o nível mais baixo de filiação partidária entre os países latinoamericanos. Além disso, os seis principais partidos brasileiros dispunham, na altura do ano de 2009, da média de 16% de mulheres como líderes partidárias, 12% candidatas e 8% eleitas. Comparativamente, na Argentina, os cinco principais partidos dispunham de 17% de mulheres líderes, 40% de candidatas e 37% eleitas.

A investigação de Pedro Santos (2012) revela que, embora algumas mulheres tenham revelado sentir uma certa diminuição por precisarem do apoio das quotas (5 em 20 entrevistadas), a grande maioria percebeu a sua relevância para o debate público e apoiavam a lei de quotas (9 em 20 entrevistados, sendo 4 homens). Todos os entrevistados (20 em 20) concordaram que a lei não fazia o suficiente para o apoio às candidaturas femininas. Segundo o investigador (Santos, 2012), a maior mudança necessária para aumentar a participação de mulheres na política eleitoral seria uma revisão dos procedimentos partidários, beneficiando-se as mulheres no recrutamento e no processo de seleção dos pré-candidatos: isso permitiria aumentar a liderança partidária feminina, influenciando as decisões sobre quem deverá

---

<sup>21</sup> Acesso em 01.08.2024. Funil das eleições (2014, 2018 e 2022): <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oel/panorama-nacional/camara-dos-deputados>

<sup>22</sup> Consulta em 10.08.2024. Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/resultados-eleicoes>

<sup>23</sup> Dados do Tribunal Superior Eleitoral (2022). Consulta em 12.08.2024.

disputar eleições e será financiado pelo partido numa eventual eleição. Ou, como se defende no presente estudo, o quadro atual só terá a possibilidade de mudança com o aprofundamento das medidas afirmativas, com o respeito às leis de incentivo à participação política das mulheres e, possivelmente, com o acolhimento da proposta de lei da reserva de assentos - atualmente inserida no âmbito dos debates do Projeto de Lei Complementar n.º 112/2021, que cria um novo Código Eleitoral -, já que as outras medidas até então implementadas não surtiram os efeitos desejados.

### **2.3. Evolução da legislação protetiva à participação política das mulheres no Brasil**

O Brasil instituiu o voto feminino em 1932, lei que completa 92 anos em 2024. A igualdade de género foi finalmente materializada em 1988 na Constituição brasileira e sedimentada no Código Civil de 2002. O país também assinou convenções internacionais, como: a Convenção Interamericana sobre a Concessão de Direitos Políticos para a Mulher (1948, ratificada em 1950); a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1952, ratificada em 1953); a CEDAW, Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (aprovada em 1979, assinada em 1981 e ratificada em 1984); a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995); a Convenção Interamericana para prevenir, sancionar e erradicar a violência contra a mulher (1994, assinada em 1995); o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1988, assinado em 1996); e o Protocolo Facultativo da CEDAW (1999, assinado em 2002).

A Lei n.º 9.100/1995 previu a reserva de 20% das candidaturas para as mulheres nas eleições municipais. Em seguida, a Lei n.º 9.504/1997 reservou 30% das candidaturas em eleições proporcionais a partir de 2000. A Lei n.º 12.034/2009 reservou 30% das candidaturas para as mulheres nos cargos proporcionais, e para além disto, determinou que 5% do fundo partidário (FP) deveria ser gasto com a criação de programas para a profissionalização das mulheres na política. Concedeu, ainda, às mulheres, o mínimo de 5% do tempo de propaganda eleitoral televisiva gratuita.

Tais foram as exigências da Justiça Eleitoral, que obrigou aos partidos que indicassem mulheres a pelo menos 30% das candidaturas, sob pena de indeferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e dos registos de candidatos (RCAND) de todo o partido, entre outras punições. A partir de 2014, o Poder Judiciário Eleitoral passou a indeferir listas partidárias que descumprissem a legislação, fazendo com que os partidos não obtivessem o registo de todas as candidaturas, caso não fosse preenchido o percentual mínimo de 30% para candidatas do género feminino. A Lei n.º 13.165/2015, que regulamentou as eleições municipais de 2016, determinou que, em caso de burla ao investimento de 5% do fundo partidário, seria aplicada multa de 12,5% sobre o valor máximo de 5% e, em paralelo,

aprovou uma amnistia aos partidos que tivessem descumprido a regra de aplicação de 5% até então. Decidiu-se, na altura, que os valores seriam depositados em contas específicas para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

A Lei n.º 13.487/2017 criou o fundo especial de financiamento de campanha (FEFC), também chamado fundo eleitoral, eis que decidiu-se no Brasil pela extinção do financiamento privado empresarial. A Resolução do TSE n.º 23.556/2018 determinou a observância da aplicação mínima de 30% do total recebido de fundo eleitoral (FEFC) e reserva de 30% do horário gratuito de propaganda eleitoral para *candidatas*, como resultado do julgamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n.º 5617/DF (15.03.2018) e da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n.º 0600252-18 (22.05.2018).

Porém, em seguida, a Lei n.º 13.831/2019 previu uma segunda amnistia aos partidos que descumpriram a regra de aplicação dos 5% do fundo partidário (FP) em capacitação de mulheres: os partidos não seriam penalizados, não teriam contas rejeitadas e, caso tivessem o saldo disponível, poderiam então utilizá-lo até 2020. Em 2021, as Resoluções do TSE n.º 23.605/2019 e n.º 23.610/2019 exigiu a entrega de “mapas de mídia”, com a indicação do percentual de tempo da propaganda eleitoral distribuída por género e raça, sem previsão de penalidades. Em 2021, a emenda constitucional n.º 111/2021 determinou que, entre 2022 e 2030, os votos recebidos por candidaturas de mulheres e pessoas negras à Câmara dos Deputados serão contabilizados em dobro para fins de cálculo da distribuição do fundo eleitoral (FEFC) e do fundo partidário (FP) aos partidos e federações.

Em 2022, publicou-se a emenda constitucional n.º 117/2022, que constitucionalizou a ação afirmativa para as mulheres e amnistiou os partidos descumpridores das legislações até à sua promulgação. Esta emenda trouxe, no seu art. 4.º, por força de “autonomia e interesse partidário”, uma terceira amnistia aos partidos que não haviam reservado 5% do fundo partidário (FP) e que não haviam aplicado os 30% do fundo eleitoral (FEFC) para as candidaturas de mulheres. Na justificação da proposta de alteração constitucional, PEC n.º 18/2021, que foi depois transformada na emenda constitucional n.º 117/2022, o Senador Carlos Fávaro reconheceu o profundo “gender gap” brasileiro, mas pontuou que de nada valeria o *preenchimento forçado* das listas abertas, eventualmente promovido por intermédio de candidaturas fictícias, quando as candidaturas femininas acabam por ser frustradas ante outros motivos e, sobretudo, pela falta de recursos, prejudicando não só o partido, como desestimulando as mulheres à admissão nos partidos.

Esta amnistia constitucional foi confundida por alguns partidos políticos com a anulação das condenações judiciais referentes aos crimes de fraude por inscrição de candidaturas fictícias. Contudo, como bem assinalado pela nova norma constitucional e fielmente

observado pelos julgamentos dos tribunais brasileiros<sup>24</sup>, a norma recai apenas sobre a questão da aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário e do FEFC e suas consequências nas prestações de contas. Mantiveram-se, portanto, as condenações aplicadas aos partidos políticos que indicaram candidatas fictícias para as disputas eleitorais, e foram amnistiadas somente as condenações judiciais oriundas da falta de aplicação dos recursos devidos nas campanhas de candidatas mulheres e em ações de promoção da participação política das mulheres.

Em 2023, foi encaminhada nova proposta de emenda constitucional (PEC) n.º 9/2023, promulgada no curso desta investigação, em 22.08.2024, pelas casas congressuais brasileiras. Tal emenda criou uma quarta amnistia aos partidos que descumpriram a aplicação dos 5% do fundo partidário (FP), dos valores mínimos de 30% do fundo eleitoral (FEFC) em razão de sexo e raça nas eleições de 2022. Tal proposta foi aprovada com votação relevante<sup>25</sup>, apesar das fortes críticas de setores da sociedade brasileira<sup>26 27</sup>. Em fevereiro de 2024, o Tribunal Superior Eleitoral publicou a Resolução n.º 23.729/2024, que regulará as eleições municipais de outubro de 2024 no Brasil. Nesta Resolução, há a obrigatoriedade de que os partidos depositem em conta própria os recursos financeiros de candidaturas de mulheres e pessoas negras, que devem ser repassados até 30 de agosto do corrente ano. Esta modificação contida na nova resolução terá grande impacto, uma vez que foi constatado que, nos anos pretéritos, os repasses ocorriam apenas nos últimos dias da campanha, sem permitir tempo hábil para uso, impedindo o incentivo financeiro das campanhas que pretendiam auxiliar.

Surgiram, portanto, duas visões e narrativas diametralmente opostas sobre o mesmo facto: a emenda da amnistia n.º 117/2022 consolida, de facto, um retrocesso democrático, como reconhecido pelo Ministério Público Federal<sup>28</sup>, ou representa um avanço<sup>29</sup>, como afirmado pelos políticos nos discursos e nas justificativas das emendas? E como isso repercute na proteção da representatividade política feminina?

---

<sup>24</sup> Fonte: Acórdão oriundo do TRE-MA - REI: 06005381020206100109/MIRANDA DO NORTE - MA, Relatora Des. Anna Graziella Santana Neiva Costa. Publicação: 12/09/2022 (ementa do julgado nos anexos)

<sup>25</sup> Acesso em 15.07.2024. Fonte: Câmara dos Deputados. Link: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2352476>

<sup>26</sup> A investigadora socióloga Clara Wardi nomeou o fenómeno como um “ataque direto à democracia”. Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-07/pesquisadora-alerta-para-violencia-politica-em-pec-da-anistia> Acesso em 15.07.2024.

<sup>27</sup> Transparência Eleitoral Brasil e mais 50 organizações da sociedade civil e o Observatório de Violência Política contra a Mulher manifestaram-se contrariamente à PEC 09/2023. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=zBcB1CAIPVA> Acesso em 20.08.2024.

<sup>28</sup> Fonte: Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.419/DF . Acesso em 18.07.2024.

<sup>29</sup> Acesso em 18.07.2024. Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/864409-congresso-promulga-cota-de-30-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas/>

Desde já, vale assinalar que um retrocesso democrático é um fenómeno identificado por uma queda na qualidade da democracia e nos seus fundamentos, com o enfraquecimento das instituições (Levitsky & Ziblatt, 2018). Isto é, tal fenómeno ocorre quando há uma inversão ou enfraquecimento dos princípios e práticas que garantem uma governação responsável e representativa dos grupos sociais de um país, e que pode ocorrer de maneira gradual e silenciosa (Bermeo, 2016). Assim, ainda que estabelecida a obrigatoriedade de composição de mulheres nos parlamentos, com a exclusão da compulsoriedade do financiamento às campanhas femininas, com a anulação de decisões judiciais transitadas em julgado, mediante a edição de emenda constitucional, e com o incentivo ao sistema de reserva de assentos, é possível notar um retrocesso democrático, pois os números, isoladamente considerados, não são capazes de promover qualidade na democracia.

Nesse sentido, o estudo de Azimova (2016) é revelador, uma vez que investigou se o espaço político atribuído às mulheres sauditas, com a lei que reserva vagas para ocupação nos parlamentos por mulheres, teria sido capaz de aumentar a sua participação política. A Arábia Saudita, segundo o *ranking* da Inter-Parliamentary Union (IPU, 2024), está no 117.º lugar, com 19,9% de participação de mulheres, posição superior à do Brasil (132.º lugar, com 17,5% e 17,3%). Porém, ninguém duvida que a expressão, a igualdade e a participação política das mulheres no Brasil seja muito maior do que na Arábia Saudita.

Dado que exercer política é necessariamente uma prática voluntária, a busca por um aumento artificial dos percentuais brasileiros, longe de decorrer da simples imposição legal cogente, sob penas de sanções múltiplas, deve observar as condições materiais do espaço político que é concedido para que as mulheres atuem na política, sob pena de se criar um país em que o *gender gap* político é uma encenação. Logo, agir de modo impositivo - e, como proposto nas emendas, contraditório - não necessariamente conduzirá a um ambiente político mais democrático e apenas reduzirá a possibilidade de se atuar nos motivos reais que impedem mulheres de assumirem os cargos políticos e o exercício de parcelas do poder.

Devem, pois, ser buscados outros meios de incentivo à materialização das leis de paridade, para além da atuação judicial-repressiva, uma vez que os parlamentares, embora tenham votado e criado leis, revelam que não desejam se submeter às punições fixadas para si mesmos, para os seus partidos e para o exercício da política, após identificarem falhas na aplicação das leis publicadas, ao ponto de interferirem em outro poder, de modo *retroativo*, para, mediante as anistias constitucionalmente criadas, anular as punições que se encontravam cobertas pelo manto da coisa julgada. Neste caso, chega-se no cenário antevisto por Wylie & Santos (2016), de que as leis de quotas não produzem adequada quantidade de candidaturas femininas viáveis, impactam o gasto público sem o atingimento das metas de equidade desejadas e, finalmente, tornam-se leis feitas apenas para “ficar no papel”.

#### **IV. Capítulo 3. Desenho metodológico**

Quando a presente investigação foi iniciada, no ano de 2022, somente a emenda constitucional n.º 117/2022 tinha sido publicada. Ao longo do tempo, houve o trâmite e aprovação parcial da PEC n.º 9/2023<sup>30</sup> e do PLP n.º 112/2021 na Câmara dos Deputados do Brasil, com as respectivas repercussões nos média, bem como foram publicados julgamentos paradigmáticos no que se refere ao enfrentamento da questão da fraude às quotas femininas pelo Tribunal Superior Eleitoral brasileiro.

O campo empírico centra-se no Brasil, com dados comparados quanto à representação política das mulheres no plano internacional. Foram empreendidas análises quantitativas sobre dados públicos de entidades internacionais e brasileiras. Foram realizadas análises qualitativas quanto ao conteúdo das justificativas de leis referentes à participação política da mulher e sobre os conteúdos decisórios dos processos judiciais que tramitam perante o Tribunal Superior Eleitoral. Em certa altura, a investigação cogitou a análise do discurso das mulheres submetidas a julgamentos em Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), Ações de Impugnação a Mandato Eletivo (AIME) e Prestações de Contas Eleitorais (PCE) do discurso contido nas manifestações de parlamentares em plenário quanto à paridade de género na política, mas ante o tempo atribuído à presente investigação, tal pretensão poderá ser realizada mais amplamente em futuras investigações nas quais se aprofundem os temas aqui tratados.

Com isso, restou como metodologia adequada para alcançar os objetivos do presente estudo abordar a questão de partida e testar as hipóteses suscitadas, a análise quantitativa, efetuada quanto aos dados numéricos e percentuais fornecidos pelas entidades públicas e privadas, brasileiras e internacionais. Para avaliar a dinâmica das fraudes e das amnistias concedidas, optou-se pela análise qualitativa, através de método lógico-dedutivo, comparativo e analítico, com a análise das justificativas às propostas legislativo-constitucionais e dos conteúdos decisórios dos julgamentos do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro e de tribunais eleitorais regionais, além de análise documental suplementar. Com a investigação das declarações e julgamentos dos ministros do Tribunal Superior Eleitoral, enquanto intérpretes e aplicadores da lei eleitoral e das leis constitucionais brasileiras, e do Ministério Público Eleitoral, enquanto ente público fiscal da lei, investigar-se-á o impacto da emenda constitucional n.º 117/2022 na representação política das mulheres no Brasil.

---

<sup>30</sup> Aprovação da PEC 9/2023 na Câmara dos Deputados do Brasil em 12.07.2024. Acesso em 12.08.2024. Link: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2024/07/6896755-pec-que-anistia-partidos-e-aprovada-na-camara-e-vai-agora-ao-senado.html>

## V. Capítulo 4. Mulheres e Política no Brasil

### 4.1. Apresentação do objeto de estudo: números do TSE e gráficos comparativos

Entre os tipos de quotas de género comumente empregadas na política, aponta-se (Rodrigues, 2017) para: a) as reservas de assentos; b) as quotas de género legalmente exigidas para a lista de candidatos; c) as quotas voluntariamente constituídas pelos partidos políticos. Hinojosa e Piscopo (2013), ao estudarem os resultados dos últimos 25 anos de quotas na América Latina, reconhecem que as leis brasileiras de quotas ilustram como brechas e sanções fracas, combinadas, foram capazes de diluir o seu impacto. Foram, porém, tais leis, excelentes ferramentas de aprendizado, uma vez que os países latinoamericanos constituíram a vanguarda do movimento global em defesa das quotas eleitorais e as experiências mostraram que estas tiveram uma força numérica notável, fazendo os níveis médios regionais de representação de mulheres crescer de 8,8% em 1990, para 12,6% em 2000, para 21,3% em 2010 e para 26,3% em 2020<sup>31</sup>. Para além dessa alteração significativa, as falhas observadas nas primeiras gerações de leis de quotas serviram de experiência para as subseqüentes gerações de leis e estratégias em favor da garantia da aplicação legal e da eliminação das brechas legislativas.

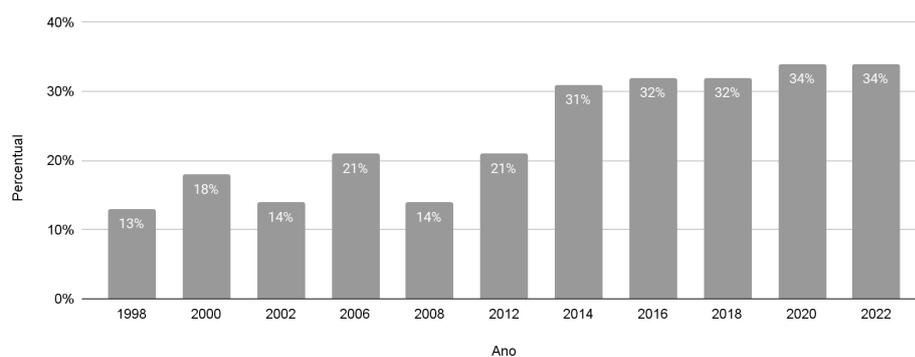
Segundo as investigadoras citadas, a adoção precoce das quotas nos países latinoamericanos também serviu para que fossem observados os limites da efetividade desta ferramenta legal afirmativa, pois, ao menos ante à experiência nos países da região, notou-se que as quotas funcionam em combinação com outras medidas. Assim, por exemplo, as investigadoras assinalam que 80% dos 82% maiores partidos políticos da região promovem treinamentos para candidaturas, sendo que 65% oferecem treinamentos específicos para as mulheres. Isso decorre do facto de que, embora mulheres estejam preparadas para o exercício da política, nem sempre estão preparadas para enfrentar campanhas eleitorais (Hinojosa & Piscopo, 2013).

Conforme se observa do gráfico abaixo, o número de candidaturas de mulheres, que era vacilante entre 13% e 14% na década 1998 a 2008, atingiu uma certa maturidade a partir de 2014, com as mulheres representando 34% do total das candidaturas em 2022.

---

<sup>31</sup> Dados da União Interparlamentar (IPU - Inter-Parliamentary Union).

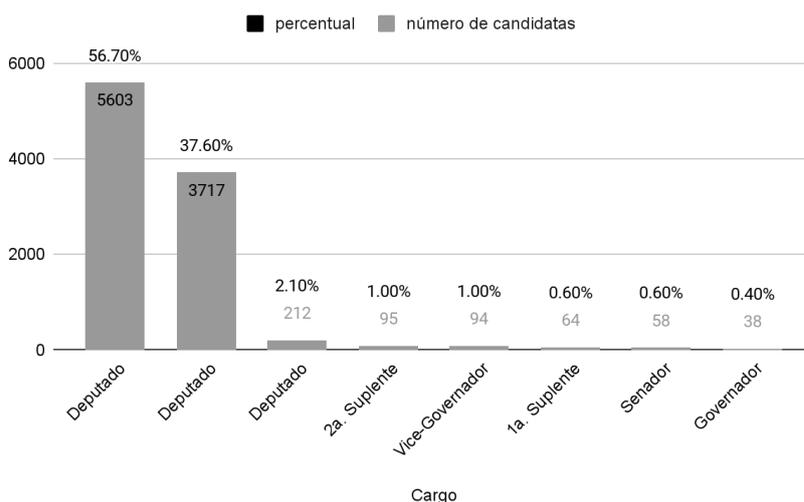
Percentual de candidaturas de mulheres por eleição



Quadro V.1. Percentual de candidaturas de mulheres por disputa eleitoral. Acesso em 16.07.2024. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral<sup>32</sup>

Entre as eleições municipais de 2000 e 2020, dobrou o número de candidatas aos pleitos, passando de 71,6 mil para 187 mil mulheres. Verificou-se um aumento de 50% na quantidade de mulheres eleitas, quando se comparam essas eleições. Nas eleições gerais de 2022, atingiu-se o maior número de candidaturas femininas de sempre, com 29.262 candidaturas, sendo 9.890 candidatas mulheres (34%), 30 delas declarando “nome social”, distribuídas entre os seguintes cargos:

número de candidatas e percentual

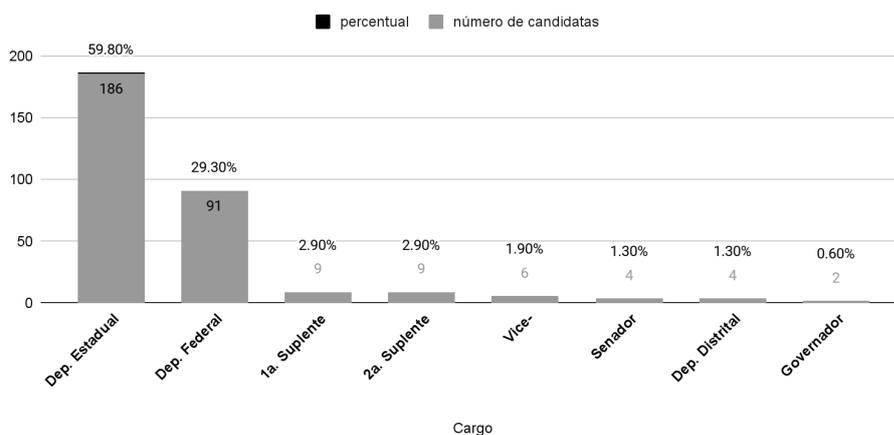


Quadro V.2. Número de candidatas e percentual nas eleições gerais de 2022. De 29.262 candidaturas, 9.890 foram candidaturas de mulheres. Fonte dos dados: TSE Mulheres, no link <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas> . Acesso em 16.07.2024.

<sup>32</sup> Acesso em 15.07.2024. Fonte: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?session=217320968190209>

Quando se investiga o número de candidatas eleitas, na disputa de 2022, 1.709 representantes foram eleitos, e dentre eles, 311 candidatas mulheres foram eleitas, totalizando 18%. Dentre as mulheres eleitas, 186 foram deputadas estaduais (59,8%), 91 deputadas federais (29,3%), 9 para cargo de “1.ª Suplente” (2,9%), 9 para cargo de “2.ª Suplente” (2,9%), 6 vice-governadoras (1,9%), 4 senadoras (1,3%), 4 deputadas distritais (1,3%) e 2 governadoras (0,6%). Por fim, dentre as eleitas, apenas 1 (uma) declarou nome social.

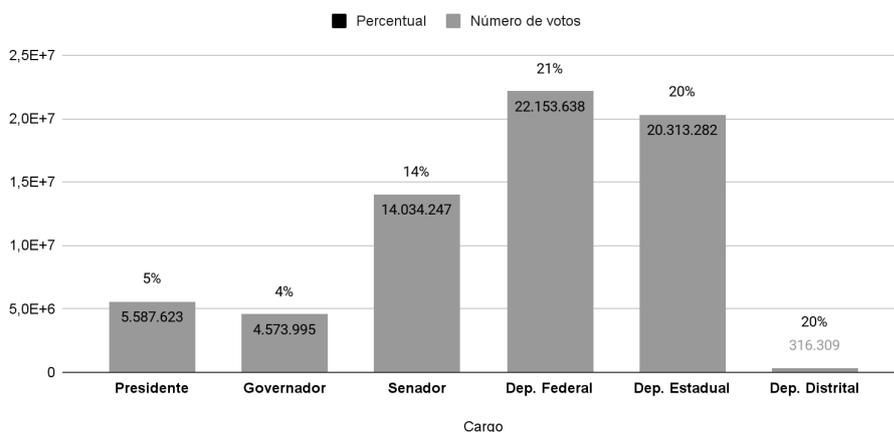
Número e percentual de candidatas mulheres eleitas



Quadro V.3. Número e percentual de mulheres eleitas na disputa de 2022. Fonte dos dados: TSE Mulheres. Acesso em 15.08.2024.

Nas eleições de 2022, foi atribuída a seguinte votação às candidaturas de mulheres:

Número e percentual de votos para candidaturas femininas (2022)



Quadro V.4. Número e percentual de votos para candidaturas femininas (2022). Fonte dos dados: Tribunal Superior Eleitoral<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em 13.07.2024. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/home?p0\\_cargo=Presidente&session=205002435072226](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/home?p0_cargo=Presidente&session=205002435072226)

Em análise aos números acima indicados, se há um baixo rendimento geral na atribuição de votos pelo eleitorado a candidaturas femininas, ainda quando estas, fixadas no percentual mínimo de 30% do total, alcançam votações num patamar máximo de 21%, conclui-se que as próprias estruturas partidárias não identificarão interesse no reforço e investimento em tais candidaturas. Resultado diverso seria se, por hipótese, havendo 30% de candidatas mulheres registadas e em disputa, a elas tivesse sido atribuído o peso de 30% a 50% da votação, para qualquer um dos cargos: o volume de votos atrairia a atenção para o fenómeno, fortalecendo o interesse dos próprios partidos em capturar esse capital político e viabilizar o resultado eleitoral positivo.

Tais factos deram incentivo aos projetos de lei para redução das quotas (que deixariam de ser quotas de candidatura para serem quotas mínimas de reserva de assentos) e aos projetos de lei para a extinção completa das normas afirmativas<sup>34</sup>. Os mesmos fatos ocasionaram, igualmente, os desvios legais constatados quanto à aplicação dos fundos eleitoral e partidário e às fraudes em candidaturas femininas, já que não existiria motivo de criar-se candidaturas fictícias, caso as candidaturas de mulheres tivessem alta viabilidade de efetivação em cargos políticos e caso alcançassem um expressivo volume em números de votos.

#### **4.2. Análise quantitativa e qualitativa dos julgamentos da justiça eleitoral quanto às fraudes às quotas de género**

Até 28.12.2023, foram contabilizados 760<sup>35</sup> processos autuados no Tribunal Superior Eleitoral do Brasil com o tema de fraudes às quotas de género. Entre dezembro de 2022 e dezembro de 2023, o órgão da cúpula do Judiciário eleitoral brasileiro tinha apreciado e julgado 216 processos<sup>36</sup> sobre o tema. Só em 2023, em sessões presenciais, foram reconhecidos 64 casos<sup>37</sup> de fraude nas eleições municipais de 2020 em candidaturas para o cargo de vereador, em pelo menos 17 estados da federação. Na sessão realizada de 23 a 29 de fevereiro, em julgamento de recursos em processos<sup>38</sup> no plenário virtual do Tribunal

---

<sup>34</sup> Projeto de Lei 2996/19 e Projeto de Lei 4213/20. Fonte: Câmara dos Deputados/Agência Câmara de Notícias. Acesso em 18.07.2024.

<sup>35</sup> Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em 10.03.2024. Link: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/retrospectiva-2023-tse-reforcou-compromisso-de-combate-a-fraude-a-cota-de-genero>

<sup>36</sup> Fonte: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/retrospectiva-2023-tse-reforcou-compromisso-de-combate-a-fraude-a-cota-de-genero> Acesso em 20.07.2024

<sup>37</sup> Acesso em 19.07.2024. Fonte: <https://www.metropoles.com/brasil/tse-reconhece-ao-menos-60-casos-de-fraude-a-cota-de-genero-em-2020>

<sup>38</sup> Consultar os Anexos da presente dissertação.

Superior Eleitoral, reconheceu-se fraudes em quotas de género praticadas nas eleições de 2020, em 14 municípios de seis estados do país<sup>39</sup>.

Em investigação direta na ferramenta de “Estatísticas Eleitorais”<sup>40</sup>, em que o Tribunal Superior Eleitoral faculta a pesquisa quanto aos processos judiciais em trâmite em toda a justiça eleitoral, em 2018 foram autuados 245 ações de investigação judicial eleitoral (AIJE) por abuso de poder, 80 deles com alegações de corrupção ou fraude, sem existir filtro para o tema das candidaturas fictícias. Em 2020, foi criado o tema processual “candidatura fictícia”, com dois separadores, para a melhor identificação dos processos, tendo sido autuados 664 e 231 processos, respectivamente. Em 2022, foram autuados 87 processos<sup>41</sup> sob o tema de “candidatura fictícia”. O processo considerado “leading case” foi oriundo do município de Jacobina, do estado da Bahia<sup>42</sup>, no qual se estabeleceram os requisitos para a identificação de uma candidatura fraudulenta<sup>43</sup>.

Diante dessa evolução de números na estatística do Tribunal Superior Eleitoral, antes que se acredite ter havido uma redução significativa das fraudes entre 2020 e 2022, vale ponderar que as eleições de 2022 foram *gerais*, portanto reuniram apenas as candidaturas maioritárias para presidente, vice-presidente, governadores, e proporcionais para deputados federais, estaduais/distritais e senadores, enquanto as eleições de 2020 foram *municipais*, nas quais são eleitos, por via maioritária, prefeitos<sup>44</sup> e vice-prefeitos e, por via proporcional, vereadores<sup>45</sup>. O próprio Ministro Alexandre de Moraes, presidente do TSE, confirmou que nas eleições municipais há um número muito maior de fraude à quota de género do que na eleição nacional (Sessão Plenária de 16.05.2024)<sup>46</sup>.

Assim, os efeitos da nova legislação e do aumento na repressão jurisdicional às candidaturas fictícias serão melhor apreciados após os números das eleições municipais de 2024, uma vez que as candidaturas a nível local ocorrem em número muito mais expressivo

---

<sup>39</sup> Dados do TSE. Fonte: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/tse-confirma-fraude-a-cota-de-genero-em-14-municipios-de-6-estados-do-pais>

<sup>40</sup> Acesso em 12.07.2024. Link: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao/home>

<sup>41</sup> Acesso em 01.07.2024. Link: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-processual/cruzamento-de-processos1?p28\\_cruzamento\\_1=ds\\_tema&p28\\_back=1&clear=RP,28&session=217320968190209](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-processual/cruzamento-de-processos1?p28_cruzamento_1=ds_tema&p28_back=1&clear=RP,28&session=217320968190209)

<sup>42</sup> Referência no TSE: AgR–AREspE 0600651–94, redator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes. Publicação: DJE de 30.6.2022.

<sup>43</sup> Vale consultar o Anexo em que são apontados os trechos da manifestação do Ministro Alexandre de Moraes.

<sup>44</sup> Prefeitos são aqueles que exercem o cargo máximo do poder executivo de um Município, que é a menor unidade da Federação brasileira.

<sup>45</sup> Vereadores são aqueles que exercem os cargos do poder legislativo de um Município, nas Câmaras Municipais.

<sup>46</sup> Fonte: Sessão Plenária do TSE em 16.05.2024 no Youtube. Acesso em 17.05.2024. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=aLqc9TxqSiv>

e, de igual forma, são muito mais sujeitas às fraudes, diante do baixo valor de investimento nas campanhas de candidaturas aos cargos de vereador.

Quanto à chamada “votação zerada”, em 2020, conforme dados do TSE, entre candidatos que não receberam nenhum voto, havia 3.454 mulheres e 1.843 homens, respectivamente, 65% e 35% do total. No mesmo ano, o total de candidaturas femininas foi de 187 mil mulheres.

Diante dos números de 2020, se das 3.454 mulheres candidatas cuja votação foi de zero votos, estas equivalem a 2% de todas as candidatas inscritas. Além disso, se houve somente o ajuizamento de 760 processos judiciais para a identificação de fraudes e, destes, se houve apenas 64 condenações - considerando-se ainda que os efeitos da amnistia são parciais, pois promovem a suspensão parcial das penas aplicadas nestes processos judiciais -, o impacto da emenda da amnistia é, em termos numéricos, bastante limitado: as condenações de candidaturas fictícias constituem 0,018% das candidatas com votação zerada, e 0,00034% de todas as candidaturas femininas. Assim, segundo as análises quantitativas, a emenda da amnistia não terá impacto relevante se considerado o número de casos atingidos, na medida em que não reverterá tantas condenações aplicadas pela justiça eleitoral.

A amnistia da emenda constitucional n.º 117/2022 impactou, sobretudo, as prestações de contas em que foram identificadas irregularidades na aplicação dos recursos destinados aos programas de incentivo à participação das mulheres na política. Ao invés de permitir a aplicação das penalidades, a emenda constitucional referida permitiu a destinação da quantia remanescente às participações femininas nas eleições subsequentes, com os valores atualizados. Assim, em mais um arco temporal de quatro anos, autorizou-se a insubmissão dos partidos políticos às penalidades estabelecidas pelas leis eleitorais<sup>47</sup>.

Por tal motivo, a emenda da amnistia revela-se capaz de “promover um retrocesso democrático”, numa análise qualitativa, eis que revela uma abordagem inadequada ao problema da sub-representação feminina, assinala para o público a possibilidade de descumprimento das normas afirmativas, bem como exerce um efeito pretérito, eis que “invalida” parte das decisões judiciais, proferidas pelo tribunal máximo em matéria eleitoral e cobertas pelo manto da coisa julgada, o que representa uma subversão ao estado de direito.

Nos processos que apreciam a ocorrência de candidaturas fictícias, a condenação dirige-se à anulação de todos os votos concedidos aos candidatos viabilizados pelo partido político, desconstituindo-se o Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) do partido e, por consequência, dos diplomas dos candidatos a eles vinculados, e ainda promove a

---

<sup>47</sup> “A aplicação de recursos do Fundo Partidário e do FEFC nas candidaturas femininas em percentual inferior ao mínimo legal não enseja, após a promulgação da EC nº 117 /2022, aplicação de sanção de nenhuma natureza nas contas da grei. Precedentes.” - Fonte: TSE - PCE: 06012378420186000000 BRASÍLIA/DF - 060123784, Relator: Min. Carlos Horbach, Data de Julgamento: 28/04/2023, DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 91.

recontagem do cálculo dos votos dos quocientes eleitoral e partidário. A condenação atinge, portanto, todas as pessoas envolvidas no crime eleitoral, conforme se constata da Súmula n.º 73 do Tribunal Superior Eleitoral<sup>48</sup>.

Diversamente ocorre com a fraude às quotas de gênero pela não destinação do mínimo de 5% para as ações de promoção da participação política das mulheres e o percentual de 30% dos recursos do fundo eleitoral às candidaturas femininas<sup>49</sup>. É neste caso que são previstas as condenações aos órgãos partidários, tais como: devolução de valores, pagamento de multas ou suspensão dos repasses do fundo partidário. E este foi o objeto tratado pela amnistia da emenda constitucional n.º 117/2022:

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

O argumento de que a emenda da amnistia representa “um grande avanço” na proteção da representação política das mulheres revelou-se, portanto, falacioso, caracterizando um problema de premissa equivocada, isto é, com incorreta natureza axiológica, ontológica e epistemológica. A desconstituição parcial das condenações é, ao revés, um sinal claro no sentido da insegurança jurídica e da perda de parcela de poder político atribuído às candidatas e às representantes políticas eleitas. Com a edição da emenda constitucional n.º 117/2022, nas eleições gerais de 2022, não serão repassados R\$ 740 milhões pelos partidos políticos a candidaturas negras e R\$ 140 milhões para candidaturas de mulheres.<sup>50</sup> E, ainda mais, com a próxima amnistia prevista, perder-se-á o acesso a R\$ 23 mil milhões em verbas que deveriam ter sido repassadas para os candidatos sub-representados, e não o foram. Neste aspecto, há retrocesso democrático na medida em que as candidaturas dos grupos sociais sub-representados que se deseja privilegiar, ficaram prejudicadas materialmente, pois deixadas sem acesso aos recursos políticos, e por consequência, ao exercício do poder (Dahl, 1971).

Neste diapasão foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.419/DF, na qual o partido Rede Sustentabilidade e a Federação Nacional das Associações de Quilombolas (FENAQ), com apoio da entidade Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO), afirmam que há a perpetuação das desigualdades, na medida em que a legislação anula as ações afirmativas em prol de gênero e raça no âmbito eleitoral. No parecer

---

<sup>48</sup> Texto integral nos anexos.

<sup>49</sup> Referência: TRE-PA - RE: 06000028420216140098 BELÉM/PA, Julgamento: 10.11.2022. A ementa do acórdão encontra-se transcrita nos anexos.

<sup>50</sup> Acesso em 10.07.2024. Artigo “PEC da Anistia institucionaliza desigualdade na política”. Link: <https://www.ufrgs.br/humanista/2023/06/22/pec-da-anistia-institucionaliza-desigualdade-na-politica/>

concedido nesta ação, o Ministério Público Federal, por intermédio do Procurador Geral da República, declarou que “os arranjos legislativos que, por qualquer modo, impliquem sub-representação de mulheres e de negros na política” violam os limites materiais ao poder de emenda à Constituição Federal e significam inadmissível retrocesso em políticas afirmativas voltadas a assegurar a isonomia política de gênero e racial nas suas dimensões substantivas e materiais. Em outros julgados, embora não tenha sido declarada a inconstitucionalidade da emenda constitucional, ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral já declararam seu caráter de retrocesso democrático, ao desvincular-se dos princípios constitucionais de promoção da isonomia e equidade de gênero.

#### **4.3. Hipóteses: avanço legislativo ou retrocesso democrático?**

O conceito de retrocesso democrático é amplamente discutido por estudiosos e politólogos, especialmente à vista de situações de crise e de declínio das democracias no mundo. Larry Diamond (2008) assinala a existência de uma “recessão democrática” no mundo, em que fatores como o populismo, a corrupção e as interferências externas contribuem para o enfraquecimento das democracias. Levitsky e Ziblatt (2018) apontam as erosões graduais e legais, comumente conduzidas por líderes eleitos democraticamente. Bermeo (2016) introduziu o conceito de “democratic backsliding”, um processo lento de erosão da qualidade da democracia, que pode ter aparência de seguir a legalidade e a legitimidade, e que acontece dentro dos padrões institucionais existentes, com a erosão gradual das instituições. Avançando no conceito de “backsliding”, Kaufman e Haggard (2021) identificam as crises econômicas e o surgimento de líderes autoritários como as causas que mais favorecem os processos de degradação e de perda da qualidade da democracia. Mounk (2018), por sua vez, identifica a crise econômica, a desigualdade social e os média sociais como fatores que, combinados, afetam a confiança pública nas instituições democráticas e que, assim, são capazes de levar ao retrocesso democrático.

Estabelecer normas e não exigir o seu adequado cumprimento torna ineficaz a própria norma jurídica e o desejo do legislador, que exprime, em última análise, o próprio desejo soberano da sociedade. A ministra Rosa Weber, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 6338, afirmou que “Direito sem coerção é ineficaz, e perde seu caráter transformador de condutas”<sup>51</sup>. Esta também é a conclusão de Oliveira (2019), que

---

<sup>51</sup> Fonte: Supremo Tribunal Federal, ADI 6.338 - Acesso em 02.08.2024. Link: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5879329> Voto da Ministra Rosa Weber disponível no link: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/3/47A662E54544DF\\_votorosaweber.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/3/47A662E54544DF_votorosaweber.pdf) Acesso em 02.08.2024.

considera tais consequências necessárias para o maior respeito à proteção legal estabelecida e, em última análise, ao princípio constitucional da igualdade de gênero.

Embora tenha sido festejada por senadores e deputados eleitos (inclusive mulheres) como um avanço legislativo considerável para as próximas eleições brasileiras, ao fundamento de que as quotas teriam deixado de ser normas contidas em legislação infraconstitucional, para alçarem o estado de normas de matriz constitucional, a emenda da amnistia, pelo lado dos operadores da lei, deve ser considerada um verdadeiro retrocesso democrático, conforme expresso no parecer ministerial na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.419/DF. No referido processo, ajuizado perante o Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade da emenda constitucional n.º 117/2022, a Procuradoria-Geral da República afirmou, no mérito, a inconstitucionalidade do art. 3.º da emenda. Segundo o Ministério Público, tais dispositivos da emenda impedem a aplicação de qualquer tipo de sanção, como devolução de dinheiro, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não cumpriram a quota mínima de financiamento em razão de gênero e raça até 2022. Constatou-se, inclusive, que a emenda poderia materializar uma violação à cláusula pétrea da igualdade de gênero, citando-se o entendimento antes exposto no julgamento do ministro Dias Toffoli à Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.617 no Supremo Tribunal Federal.

O retrocesso democrático também pôde ser observado diante das tentativas de flexibilização das exigências de paridade de gênero na política. O projeto de lei n.º 2.996/2019 (de iniciativa da Deputada Renata Abreu, Partido Podemos) propunha extinguir a previsão de punições para partidos políticos que não alcançassem a cota mínima de candidaturas femininas. O projeto de lei n.º 4.130/2019 (de iniciativa da Deputada Renata Abreu, Partido Podemos) propunha não ser obrigatório o preenchimento mínimo de 30% das candidaturas por mulheres, contudo, destinando-se 30% dos recursos para as mulheres recrutadas. O projeto de lei n.º 4.213/2020 (iniciativa da Deputada Caroline de Toni, Partido PSL) propunha extinguir a reserva mínima de 30% de vagas para mulheres nas candidaturas.

As tentativas de mitigação das ações afirmativas pró-equidade de gênero foram contrastadas por outros projetos de lei e propostas de emenda constitucional, em que houve recomendação no sentido do endurecimento da legislação, para o reforço da garantia do acesso das mulheres aos cargos de exercício de poder político. Isto se pôde notar nas propostas de emenda constitucional apresentadas na Câmara dos Deputados, tais como a PEC n.º 205/2007, de iniciativa do Deputado Luiz Carlos Hauly, que fixa reserva de vagas para mulheres, e a PEC n.º 371/2013, de iniciativa da Deputada Iriny Lopes, que fixa reserva de vagas para mulheres. Foram também apresentadas propostas de emenda constitucional no Senado Federal, tais como a PEC n.º 23/2015, de iniciativa da Senadora Vanessa Grazziotin, para destinar 50% das vagas para mulheres, e a PEC n.º 98/2015, que pretendia

a criação de reserva de vagas para mulheres. Foram também apresentadas a PEC n.º 134/2015, que fixava reserva de vagas para mulheres no Legislativo, e a PEC n.º 590/06, que assegura o mínimo de uma vaga para mulheres nas Mesas Diretoras da Câmara, do Senado e suas comissões. Em nível infraconstitucional, foi apreciado o Projeto de Lei n.º 6316/2013, que pretendia instituir no Brasil a fixação de lista preordenada de candidatos, isto é, a adoção do regime de lista fechada, mas o projeto não chegou a ser transformado em lei.

Como os números evidenciam nos últimos 20 (vinte) anos de evolução legislativa e jurisprudencial, a estratégia adotada no país não tem gerado bons frutos, na medida em que o Brasil permanece muito aquém dos países da América Latina e das democracias ocidentais mais jovens (EUA, Canadá, Austrália, entre outras). Mais: ao longo deste período, cresceram os desvios, com o aumento do número das fraudes ao sistema de quotas de gênero e de quotas de incentivo à promoção da participação política da mulher, reiteradamente descumpridas, através de inúmeras estratégias para: (i) evitar-se a candidatura de mulheres viáveis para a ocupação de cargos políticos e públicos; (ii) evitar-se o investimento dos recursos necessários nas candidaturas das mulheres e nos programas de ação e promoção da participação das mulheres na política; (iii) evitar-se a efetivação das punições para os políticos e os partidos que descumprem as normas eleitorais.

O retrocesso democrático - com a anulação da efetividade e cogência das legislações eleitorais com carácter afirmativo anteriores a 2022 e a amnistia aos crimes eleitorais já definitivamente condenados - não se revela a melhor opção no confronto do problema e pode agravá-lo. No Brasil, se é necessário avançar ainda mais na proteção da representação política das mulheres - não se dando isto de modo exclusivo pelos eixos legislativo e jurisdicional -, a aposta na tolerância com os desvios praticados pelos partidos, que perpetuam as práticas discriminatórias perante questões de gênero e raça, equivale ao desmantelamento dos instrumentos legislativos e judiciais já criados até a presente data.

Poderia se argumentar que a quota de financiamento às candidaturas de mulheres poderia ser mal versada, ou direcionada ao benefício de outros homens, sejam parentes, aliados do partido ou coligação e, inclusive, há casos de apoio a possíveis adversários na disputa eleitoral<sup>52</sup>, como ocorrido em casos comprovados de candidaturas fictícias. Em relação a uma candidata do município de Bombinhas (estado de Santa Catarina)<sup>53</sup>, o acórdão do TSE reconheceu a fraude “pelo fato de ter recebido apenas cinco votos, apresentar contas zeradas e, ainda, realizar em sua página no facebook campanha *em favor de outro candidato*, nada havendo quanto a ela própria naquela rede social”. No julgamento de um processo do

---

<sup>52</sup> Processo no TSE: AREspE: 06003061720206060074 CROATÁ/CE 060030617, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Publicação no DJE - Tomo 82

<sup>53</sup> Processo no TSE: REspEI: 06008599520206240031 BOMBINHAS/SC 060085995, Relator: Min. Benedito Gonçalves. Publicação no DJE - Tomo 95

município de Valença (estado do Piauí)<sup>54</sup>, constatou-se a disputa de mulheres com familiares próximos, sem notícia de competição ou animosidade entre eles. No município de Leópolis (estado do Paraná)<sup>55</sup>, reconheceu-se a candidatura fictícia, eis que a acusada obteve um (01) voto, mas não votou em si mesma, e a comissão provisória do partido era, na maioria, composta por seus familiares, sendo o seu filho o presidente do partido, e tendo sido eleito, ao fim da disputa, o marido da acusada. Há hipóteses, ainda, em que mulheres candidatas utilizam a candidatura para manejar as verbas partidárias e efetuar pagamentos a parentes, não havendo sequer a pretensão de participação na disputa política, como no caso do processo judicial oriundo do município de Boa Vista (RR)<sup>56</sup>, em que foi caracterizada a fraude por ter-se identificado “(...) a mera contratação de parentes para suposta atividade de militância”.

No entanto, prejudicar a distribuição dos recursos em virtude de um possível mal uso pelos integrantes do partido é reconhecer que as candidatas mulheres não deveriam gerir campanhas, o que traz subjacente uma discriminação estrutural e marginalização histórica que, ao moldar o inconsciente coletivo e permitir a continuidade de estereótipos que ferem a dignidade, prejudica a progressão da sociedade brasileira na direção de uma representação política paritária entre os géneros.

#### **4.4. Síntese e resultados**

Diante da análise dos números de candidaturas femininas e dos cargos políticos conquistados, diante da análise das justificativas das propostas de emenda constitucional, e por fim, diante da leitura atenta dos julgamentos dos tribunais eleitorais quanto à necessidade de respeito às quotas afirmativas em favor das mulheres, não se pode dizer aos cidadãos brasileiros que houve um avanço legislativo na edição da EC n.º 117/2022. As novas normas editadas não criaram novos direitos que não existissem antes, ainda que as quotas que favorecem candidaturas femininas tenham sido alçadas ao texto constitucional. A hipótese de considerar-se a emenda constitucional n.º 117/2022 um avanço legislativo é, portanto, incorreta. Isto porque, há muitos anos antes, tais normas já existiam e eram plenamente exigíveis, ainda que inseridas em plano infraconstitucional e no plano das resoluções eleitorais. Tais normas só não foram aplicadas em virtude das repetidas amnistias que foram

---

<sup>54</sup> Referência no TSE: REspEI: 00001939220166180018 VALENÇA DO PIAUÍ - PI 000019392, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 22/02/2022, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 31

<sup>55</sup> Referência no TSE: REspEI: 06007225320206160026 LEÓPOLIS/PR 060072253, Relator: Min. Alexandre de Moraes. Publicação: DJE Tomo 147

<sup>56</sup> Referência no TSE: RO-EI: 06019026120186230000 BOA VISTA/RR 060190261, Relator: Min. Benedito Gonçalves. Publicação: DJE Tomo 207

concedidas pelo poder Legislativo àqueles que não observaram as normas eleitorais e foram condenados pelas suas práticas indevidas.

Ante a discriminação histórica e a desigualdade que caracterizam o Brasil, a questão financeira, a conscientização política, o respeito aos princípios constitucionais e o combate vigoroso das múltiplas violências de gênero na política, mostram-se os elementos-chave para a materialização da inserção das mulheres na política, especialmente se o país deseja progredir democraticamente e obter legitimidade em seus governos, tanto interna como externamente.

O resultado da investigação conclui, portanto, que os dados quantitativos e qualitativos apreciados demonstram ter havido retrocesso democrático com a edição da emenda constitucional n.º 117/2022, podendo-se reconhecer que há real equívoco ao tratá-la como um “avanço legislativo”, tal como pretendido por políticos e outras vozes da sociedade brasileira.

## VI. Conclusão

A prática da criação de normas afirmativas, com o sequencial descumprimento pelo poder Legislativo, através da publicação de uma emenda constitucional para desconstituir decisões judiciais definitivas, ainda que impacte quantitativamente um pequeno número de condenações, possui um impacto qualitativo relevante e consolida um retrocesso democrático pelas seguintes razões: em primeiro, acolhe-se o desrespeito às leis eleitorais, que atravessaram todo o processo legislativo-constitucional - com pareceres favoráveis das casas congressuais e sanção presidencial, não tendo sido objeto de controle concentrado ou difuso de constitucionalidade - e portanto devem ser fielmente cumpridas; em segundo, enfraquecem a representatividade que desejavam incentivar, perpetuando-se o quadro de sub-representação feminina; em terceiro, viola a proibição do retrocesso, comprometendo as conquistas de direitos sociais constitucionais já alcançados; em quarto, consolida um precedente perigoso - sendo a emenda constitucional n.º 117/2022, não a primeira, mas já a *quarta* amnistia ao não repasse dos recursos que deveriam ser encaminhados às candidaturas femininas; e, por fim, resulta por minar a confiança pública nas instituições democráticas e na integridade do processo eleitoral, revelando-se que até mesmo a contravenção penal do “jogo do bicho” tem maior responsabilidade perante o público, com a sua regra secular “vale o escrito”, do que o respeito que os legisladores brasileiros dedicam às normas legais que publicam e ao eleitorado - que assiste, assombrado, à erosão paulatina do estado de direito.

A impunidade - ainda que legalmente permitida - consolidada pela aplicação das amnistias e suspensão das punições, antes reputadas legítimas e legais e aplicadas pelos tribunais após todo o curso do devido processo legal, faz perpetuar as violações aos direitos humanos e reflete a falta de assertividade na resolução dos problemas coletivos da sociedade brasileira, atingindo-se valores maiores, como a justiça, a verdade, a moral, a igualdade e o estado democrático de direito. Embora a atividade judicial repressiva não seja o instrumento único, ou mais adequado, para a promoção do aumento da participação política das mulheres e da sua representação política e acesso ao exercício do poder, é uma atividade que aponta para a garantia da ordem jurídica e a segurança nas instituições, valores essenciais para um funcionamento saudável de uma nação que se queira democrática.

Se, numericamente, os processos de candidaturas fictícias em que houve condenação representam um percentual ínfimo frente a todas as candidaturas femininas, é certo que a emenda da amnistia não as atingiu, tendo sido mantidas as condenações aos abusos e crimes configurados em cada caso. Quanto a tais fraudes, relacionadas ao favorecimento de candidaturas fictícias (“candidatas laranja”), foram mantidas as condenações, de modo que,

neste aspecto, não foi revelado o retrocesso democrático. No entanto, os partidos políticos, por terem sido beneficiados pela amnistia quanto a algumas condenações, continuam buscando, por intermédio da jurisprudência, expandir o escopo da emenda constitucional n.º 117/2022, para que esta também possa mitigar ou anular outras condenações mais graves - e, neste caso, poderá haver retrocesso democrático pela continuidade da perda de confiança nas instituições democráticas.

Por outro lado, nos processos judiciais em que houve configuração de fraude pela não destinação do percentual mínimo de 5% para ações de promoção de participação política feminina, e do percentual de 30% dos recursos do fundo eleitoral, tempo de rádio e televisão, às candidaturas femininas negras e brancas, a emenda da amnistia produziu os seus regulares efeitos, deixando de garantir aos destinatários da norma afirmativa o acesso aos benefícios a que deveriam fazer jus para as suas candidaturas. As candidaturas das disputas contidas no arco temporal foram, efetivamente, prejudicadas, seja pela falta de investimento, seja pelo desrespeito aos tempos de uso das comunicações de massa que deveriam servir às candidaturas femininas, e não o fizeram. Neste aspeto, embora não tenha existido violação a norma legal ou constitucional, revelou-se o efetivo retrocesso democrático, mediante o abuso dos detentores do poder político que publicaram norma constitucional em seu exclusivo benefício, de modo a evitar o cumprimento das medidas tendentes à garantia dos princípios constitucionais de igualdade efetiva e da não-discriminação de género e raça.

Em conclusão, a despeito da emenda da amnistia não ter sido declarada inconstitucional, nem em sede de controle concentrado (pelo Supremo Tribunal Federal, com efeito *erga omnes*), nem em sede de controle difuso de constitucionalidade (por outros tribunais estaduais, que teria efeito limitado ao caso concreto em julgamento), esta **representa efetivo retrocesso democrático**, seja pela violação ao princípio da vedação ao retrocesso, seja pelo desrespeito ao ordenamento jurídico nacional e internacional, seja ainda pelo desprestígio ao estado democrático de direito, aos valores democráticos e aos princípios constitucionais de grande repercussão, tais como a segurança jurídica, a não-discriminação e a almejada igualdade de género e raça.

No presente estudo, a partir da identificação de uma intensa disparidade na representação política das mulheres no Brasil, buscou-se compreender se a emenda constitucional n.º 117/2022 foi capaz de trazer um avanço legislativo, ou se representou um retrocesso democrático. Isto porque, nas justificativas das propostas de emenda constitucional, os parlamentares assinalaram tratar-se de avanços legislativos, embora houvesse vozes a declarar o contrário, que as amnistias concedidas aos partidos políticos pelas leis e pela Constituição representavam retrocessos democráticos. Após a investigação dos números das candidaturas femininas no Brasil, dos valores aplicados nas suas campanhas políticas, dos números de mulheres eleitas, das declarações de magistrados e

membros do Ministério Público brasileiro, dos processos de fraude em quotas femininas e dos desvios na aplicação das normas afirmativas e na observância das quotas em favor das mulheres, constatou-se que a amnistia da emenda constitucional n.º 117/2022 constituiu retrocesso democrático na medida em que suprimiu a utilização, por mulheres e por suas campanhas nas disputas pretéritas, das verbas e dos tempos de antena que lhes haviam sido legalmente e legitimamente destinados, em prejuízo do sucesso das suas candidaturas nos arcos temporais precedentes. Tais soluções, embora tenham respeitado o processo legislativo interno de produção de leis e de emendas constitucionais, representam efetivos retrocessos democráticos, pois reduzem o poder financeiro e político das candidatas mulheres no contexto da sua relevância perante seus competidores e dentro das agremiações partidárias, prejudicam a confiança do público nas instituições e degradam o próprio exercício dos poderes institucionais que buscam o aumento da qualidade da democracia no Brasil.

Diante das conclusões do presente estudo, mostra-se relevante a continuidade e o aprofundamento das investigações sobre a representação política da mulher no Brasil, a fim de se promover uma democracia mais inclusiva, justa e representativa. Para que não haja vozes que, em 2024, após todo o progresso científico e social já observado no Brasil, tenham a coragem de afirmar que “mulheres não gostam de política”, vale lembrar que Platão, em sua obra *A República*, no século IV a.C., já reconheceu que *não há nada de errado com aqueles que não gostam de política, simplesmente serão governados por aqueles que gostam* e, ainda, que o castigo daqueles que se recusam a participar da política, é que acabarão sendo *governados por pessoas inferiores*.

A continuidade e o aprofundamento das investigações sobre a representação política feminina no Brasil são essenciais para o entendimento e o combate das persistentes desigualdades que se verificam no país, bem como para conscientizar os beneficiários das normas jurídicas, fortalecer a democracia e promover políticas públicas mais inclusivas. Novas investigações serão capazes de identificar barreiras estruturais e culturais, permitindo-se a superação ou mitigação dos atuais obstáculos à maior inclusão das mulheres na política. Com os novos estudos, será possível, por fim, avaliar a eficácia das medidas afirmativas e quotas de gênero atualmente implementadas e propor correções e melhorias no ordenamento jurídico e nas políticas públicas atualmente implementadas, garantindo-se que a maior equidade de gênero possa construir uma democracia mais robusta, onde todas as vozes sejam adequadamente ouvidas e consideradas.

## **VII. Glossário de siglas**

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade (tipo de processo judicial)  
AIME - Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (tipo de processo judicial)  
AIJE - Ação de Investigação Judicial Eleitoral (tipo de processo judicial)  
DRAP - Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários  
FP - Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos)  
FEFC - Fundo Especial de Financiamento de Campanha (também conhecido como “fundo eleitoral” ou “fundão”)  
IPU - InterParliamentary Union (União Interparlamentar)  
PCE - Prestação de Contas Eleitoral (tipo de processo judicial)  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PGR - Procuradoria Geral da República  
PLP - Projeto de Lei Complementar  
RCAND - Registro de Candidatura (procedimento para registro de candidatos perante a justiça eleitoral do Brasil)  
STF - Supremo Tribunal Federal  
STJ - Superior Tribunal de Justiça  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TSE - Tribunal Superior Eleitoral

## VIII. Referências

### 1. Legislação

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei 9.504/1997. Lei das Eleições.
- BRASIL. Lei 11.340/2006. Lei Maria da Penha.
- BRASIL. Lei 13.104/2015. Lei do Feminicídio.
- BRASIL. Lei 14.192/2021. Lei da Violência Política de Gênero.
- BRASIL. EC 117/2022. Emenda Constitucional sobre cotas e anistia a partidos políticos na Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

### 2. Livros e Artigos

- Alves Santos Pereira, M. (2020). A autonomia partidária em face do princípio democrático. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal.
- Andrade Neto, João; Gresta, Roberta Maia; Santos Polianna Pereira dos (2018). 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.
- Araújo, Clara (2009). Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre a instituição e a cultura. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, julho-dezembro(2), 23-59. <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1604/1414>
- Araújo, C. (2010). The Limits of Women's Quotas in Brazil. *IDS Bulletin*, 41(5), 17–24.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves; Tejedo-Romero, Francisca. (2016). Women's political representation and transparency in local governance. In: *Local Government Studies*, 42:6, 885-906. DOI: 10.1080/03003930.2016.1194266
- Aristóteles (2019). Aristóteles: Política. Brasil: Lebooks Editora (ebook).
- Azimova, A. Y. (2016). *Political Participation and Political Repression: Women in Saudi Arabia* [Dissertação de mestrado, University of Denver]. Repositório University of Denver. <https://digitalcommons.du.edu/etd/1186>
- Baltrunaite, A., Bello, P., Casarico, A., & Profeta, P. (2014). Gender quotas and the quality of politicians. *Journal of Public Economics*, 118, 62-74. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.06.008>
- Banhos, Sérgio Silveira. (2020). A participação das mulheres na política: as cotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil. Belo Horizonte: Forum Conhecimento Jurídico, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7582>
- Beckwith, K. (2007). Numbers and Newness: The Descriptive and Substantive Representation of Women. *Canadian Journal of Political Science*, 40(1), 27-49. <https://www.jstor.org/stable/25166063>
- Bermeo, Nancy. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19.
- Brasil. Estatísticas de gênero - indicadores sociais das mulheres no Brasil (IBGE).
- Brasil. Mais mulheres na política. Procuradoria Especial da Mulher, Senado Federal, Secretaria da Mulher, Câmara dos Deputados. SEGRAF, Senado Federal.
- Brasil. Relatório Anual Socioeconômico da Mulher - RASEAM, 2020. Acesso em 20.12.2022. Link: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/publicacoes-1/raseam2020.pdf>
- Brasil. Relatório Anual Socioeconômico da Mulher - RASEAM, 2020. Acesso em 20.12.2022: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/publicacoes-1/SPMRaseamdigital.pdf>

- Brollo, Fernanda; Troiano, Ugo. (2016). What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil. In: *Journal of Development Economics*, vol. 122, pgs. 28-45. Elsevier. Acesso em 14.11.2023. Link: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2016.04.003>
- Campos, Ligia Fabris. (2019). Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. In: *Revista Direito e Práxis*, vol. 10, n. 1, 2019, p. 593-629. Rio de Janeiro: FGV, 2019. DOI: 10.1590/2179-8966/2019/39816
- Carvalho, Ana Paula Giamarusti. (2020). As cotas de gênero nas eleições brasileiras. São Paulo: Universidade Nove de Julho.
- Celis, Karen; Childs, Sarah; Kantola, Johanna; Krook, Mona Lena. (2008). Rethinking Women's Substantive Representation. In: *Representation*, vol. 44: 2, 99–110. 2008.
- Childs, Sarah; Krook, Mona Lena. (2008). Critical Mass Theory and Women's Political Representation. In: *Political Studies*: 2008, vol. 56, pp. 725-736. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2007.00712.x
- Dahl, Robert Alan. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven/Londres: Yale University Press, 1971.
- \_\_\_\_\_. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Sobre a democracia*. (tradução de Beatriz Sidou). Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- Delaporte, Magdalena; Pino, Francisco J. (2021). Female political representation and violence against women: Evidence from Brazil. *Universidad de Chile, IZA*, 2021.
- Diamond, Larry Jay (2008). *The spirit of democracy: the struggle to build free societies throughout the world*. New York: Times Books/Henry Holt and Co., 2008.
- Eduardo, Maria Cecilia; Santos, Maria Helena; Teixeira, Ana Lúcia. (2023). "Gender and Politics: A Descriptive and Comparative Analysis of the Statutes of Brazilian and Portuguese Political Parties". In: *Social Sciences* 12, n. 8: 434. <https://doi.org/10.3390/socsci12080434>
- Espírito-Santo, Ana. Freire, André. Serra-Silva, Sofia. (2019). A representação descritiva das mulheres é importante para as preferências políticas? O papel dos partidos políticos. In: Pires, Ana Paula; Mariano, Fátima; Veiga, Ivo. In: *Mulheres e Eleições*. Lisboa: Almedina, 2019.
- Ferreira, Desirée Cavalcante; Rodrigues, Carla de Oliveira; Cunha, Silvia Maria da Silva (orgs.). (2021). *Relatório 2020-2021 de violência política contra a mulher*. Brasília: Transparência Eleitoral Brasil, 2021.
- Fox, Richard L.; Lawless, Jennifer L. (2004). Entering the Arena? Gender and the Decision to Run for Office. In: *American Journal of Political Science*. 48 (2): 264–280. doi:10.2307/1519882. ISSN 0092-5853. JSTOR 1519882. (2004).
- Franceschet, Susan; Krook, Mona Lena; et. al. (2012). *The Impact of Gender Quotas*. Oxford: Oxford University Press.
- Freire, André (org). (2015). *O futuro da representação política democrática*. Lisboa: Vega, 2015.
- Haggard, Stephan, & Kaufman, Robert (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hessami, Zohal; Fonseca, Mariana Lopes. (2020). Female political representation and substantive effects on policies: A literature review. In: *European Journal of Political Economy*, vol. 63, June 2020. Elsevier. Acesso em 14.11.2023. Link: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101896>
- Hessel, Philipp; Jaramillo, María González; Rasella, Davide; Duran, Ana Clara; Sarmiento, Olga L. (2020). "Increases in women's political representation associated with reductions in child mortality in Brazil". In: *Health Affairs* 39, n. 7 (2020), pp. 1166–1174.
- Hinojosa, M. (2012). *Selecting women, electing women: Political representation and candidate selection in Latin America*. Temple University Press.
- Hinojosa, M. (2021, April 26). *The Descriptive Representation of Women in Politics*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. Retrieved 27 Mar. 2024, from

<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1978>.

- Htun, Mala. (2002). Puzzles of Women's Rights in Brazil. In: *Social Research*, vol. 69. n. 3 "The Status of Women in Developing World (fall 2002)", pp. 733-751. Acesso em 10.03.2024. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40971571>
- Inglehart, Ronald. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University, 1990.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Siglo XXI, 2001.
- \_\_\_\_\_. (1999). Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy. In: Norris, P. (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University, 1999.
- Inglehart, R.; Welzel, C. (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy*. New York: Cambridge University, 2005.
- Inglehart, Ronald; Norris, Pippa. (2000). The Developmental Theory of the Gender Gap: Women's and Men's Voting Behavior in Global Perspective. In: *International Political Science Review*, v. 21, n. 4.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Kenworthy, L.; Malami, M. Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis. (1999). In: *Social Forces* 78(1): 235-269. (1999).
- Krook, Mona Lena (2019). New Horizons in Women's Political Rights. In: Franceschet, S., Krook, M.L., Tan, N. (eds) *The Palgrave Handbook of Women's Political Rights. Gender and Politics*. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-59074-9\\_5](https://doi.org/10.1057/978-1-137-59074-9_5)
- Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown, 2018.
- Lorde, Audre et al.; Hollanda, Heloisa Buarque de (org.). (2019). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: ed. Bazar do Tempo, 2019.
- Mansbridge, Jane. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". In: *The Journal of Politics*, vol. 61. n. 3 (Aug., 1999), pp. 628-657. The University of Chicago Press. Acesso em 14.11.2023. Link: <http://www.jstor.org/stable/2647821>
- Mechkova, Valeriya; Dahlum, Sirianne; Petrarca, Constanza Sanhueza. (2022). Women's political representation, good governance and human development. In: *Governance*, 14.11.2022. Wiley. Acesso em 14.11.2023. Link: <https://doi.org/10.1111/gove.12742>
- Moisés, J. Á., & Sanchez, B. R. (2014). 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". Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer (Vol. 1, pp. 89-115).
- Morgan, Jana, and Magda Hinojosa, (2018). Women in Political Parties: Seen But Not Heard (capítulo). In: Schwindt-Bayer, Leslie A. *Gender and Representation in Latin America*. New York, 2018; online edn, Oxford Academic, 15 Feb. 2018). Acesso em 21.05.2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190851224.003.0005>
- Mounk, Yascha (2018). *The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Norris, Pippa. (2004). *Political recruitment: gender, race, and class in the British Parliament*. Cambridge University Press. ISBN 0-521-46558-3 (2004).
- Norris, Pippa and Ronald Inglehart. (2001). Cultural Obstacles to Equal Representation. In: *Journal of Democracy* 12:126-40.
- Oliveira, João Paulo. (2019) Fraude na cota de gêneros e ação de impugnação ao mandato eletivo: um estudo da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. In: *Revista Populus*, n. 7, Dezembro 2019. Salvador: Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, 2019.
- Paes, Janiere Portela Leite. (2023). *As cotas de gênero nas eleições proporcionais do município de Camaçari-BA, nos pleitos de 2016 e 2020: das candidaturas ao financiamento de campanha. (dissertação)*. Salvador: Universidade Federal da Bahia.

- Paxton, Pamela; Kunovich, Sheri. (2003). Women's Political Representation: The Importance of Ideology. In: *Social Forces*, 82(1), September 2003, pp. 87-14. North Carolina: The University of North Carolina Press.
- Paxton, P., Hughes, M. M., & Green, J. L. (2006). The International Women's Movement and Women's Political Representation, 1893–2003. In: *American Sociological Review*, 71(6), pp. 898-920. <https://doi.org/10.1177/000312240607100602>
- Platão. (2017). *A República*. Lisboa: BookBuilders.
- Phillips, Anne. (2001). De uma política de ideias a uma política de presença? In: *Estudos Feministas*, v.9, n.1., 2001. Acesso em 20.12.2022. Link: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100016>.
- Pires, Ana Paula; Mariano, Fátima; Veiga, Ivo. (2019). A representação descritiva das mulheres é importante para as preferências políticas? O papel dos partidos políticos. In: *Mulheres e Eleições*. Lisboa: Almedina, 2019.
- Piscopo, Jennifer M.; Hinojosa, Magda; Thomas, Gwynn; Siavelis, Peter M. (2021). Follow the money: Gender, Incumbency, and Campaign Funding in Chile. In: *Comparative Political Studies*, vol. 0(0) pp. 1-32. Londres: SagePub.
- Pitkin, Hannah F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1967.
- Reingold, Beth; Harrell, Jessica. (2010). The Impact of Descriptive Representation on Women's Political Engagement: Does Party Matter? In: *Political Research Quarterly*, vol. 63 n. 2 (June, 2010), pp. 280-294. Sage Publications, Inc. Acesso em 14.11.2023. Link: <https://www.jstor.org/stable/20721490>
- Rein-Venegas, Tatiana. (2018). Women's movements and their influence on policies. In: *Brazilian Political Science Rev.* 2018, v. 12 (3). Acesso em 20.12.2023. DOI: 10.1590/1981-3821201800030005
- Rezende, Daniela Leandro. (2015) *Mulher no poder e na tomada de decisões*. IPEA, 2015. Acesso em 26.03.2024. Fonte: [https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215\\_tema\\_g\\_mulher\\_no\\_poder\\_e\\_na\\_tomada\\_d\\_e\\_decisooes.pdf](https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_g_mulher_no_poder_e_na_tomada_d_e_decisooes.pdf)
- Rodrigues, Ricardo José Pereira. (2017). A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro. In: *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 12, n. 1, 1º. quadrimestre de 2017 (ISSN 1980-7791). Itajaí: UNIVALI.
- Sacchet, Teresa. (2009) *Capital social, gênero e representação política no Brasil*. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, n. 2, Novembro/2009, pp. 306-332.
- \_\_\_\_\_. (2012). Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. In: *Estudos Feministas*, Florianópolis, n. 20(2), pp. 399-431. Acesso em 20.12.2022. Link: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2012000200004>.
- Santana Pereira, José. (2017). Recensão: *Mulheres, Liderança política e Media*, Carla Martins. In: *Análise Social*, 223, LII (2.), 2017. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Santana Pereira, José; Lisi, Marco. (2016). Individualização das campanhas eleitorais antes e depois do resgate: uma comparação entre Grécia e Portugal. In: A. Freire, M. Lisi & J. M. L. Viegas (eds.), *Representação e Participação Política na Europa em Crise*. pp. 55-74 Lisboa: Assembleia da República, 2016. Acesso: <http://hdl.handle.net/10451/25218>
- Santos, Laryssa de Arruda. (2023). *Participação feminina na política brasileira: uma análise dos incentivos à candidatura feminina no âmbito nacional à luz da emenda constitucional 117/2022*. (monografia). Macaé: Universidade Federal Fluminense, 2023.
- Santos, Pedro de Abreu Gomes dos. (2012) *Gendering Representation: Parties, Institutions, and the Under-Representation of Women in Brazil's State Legislatures*. (tese de doutoramento). Kansas/EUA: University of Kansas.
- Serrano, Anna Claudia Marques. (2023) *A baixa representatividade feminina em eleições proporcionais: discussão da política de quotas por gênero e sua efetividade*. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie.

- Silva, Thiago Souza Carvalho Rosa e. (2022). A fraude das cotas de gênero nas eleições municipais em Macaé no ano de 2020. Macaé/RJ: Universidade Federal Fluminense.
- Sindhuja, P.; Murugan, Dr. K. R. (2017). Factors impeding Women's Political Participation: A Literature Review. In: International Journal of Applied Research, vol. 3 (4): 563-565, 2017. Acesso em 14.11.2023. Link: [https://www.researchgate.net/publication/348742465\\_Factors\\_Impeding\\_Women's\\_Political\\_Participation- A Literature Review](https://www.researchgate.net/publication/348742465_Factors_Impeding_Women's_Political_Participation- A Literature Review)
- Stockemer, D. (2008). Women's Representation: A Comparison between Europe and the Americas. *Politics*, 28(2), 65-73. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2008.00313.x>
- Stockemer, D. (2017). Income inequality and women's descriptive representation. *International Journal of Comparative Sociology*, 58(1), 33-54. DOI: 10.1177/0020715217692019
- Stockemer, D. and Sundström, A. (2016). Modernization theory: How to measure and operationalize it when gauging variation in women's representation? *Social Indicators Research*, 125, 695-712. DOI: 10.1007/s11205-014-0844-y
- Sundström, A., and Stockemer, D. (2015). What Determines Women's Political Representation at the Local Level? A Fine-Grained Analysis of the European Regions. *International Journal of Comparative Sociology*, 56(3-4), 254-274. DOI: 10.1177/0020715215595691
- Thomé, Débora; Belarmino, Karine. (2018). Candidatas a candidatas - em busca de novas evidências para a baixa representação política das mulheres no Brasil. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, n. 11, 2018, Curitiba. Anais eletrônicos [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-19.
- Tremblay, Manon (2007). Democracy, Representation, and Women: A Comparative Analysis. *Democratization*, 14(4), 533-553. <https://doi.org/10.1080/13510340701398261>
- União Interparlamentar (IPU). (2000). *Politics: Women's Insight*. Genebra: Inter-Parliamentary Union.
- Wängnerud, Lena. (2009). Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. In: *Annual Review of Political Science*, vol. 12:51-69 (June, 2009). Acesso em 14.11.2023. Link: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839>
- Williams, Melissa. (1998). *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, NJ: Princeton University. 1998.
- Wylie, K. N.; Gatto, M. A. (2022). Informal institutions and gendered candidate selection in Brazilian parties. In: *Party Politics*, 28(4), 727-738. Acesso em 14.11.2023. Link: <https://doi.org/10.1177/13540688211008842>
- Wylie, Kristin; Santos, Pedro dos. (2016). A Law on Paper Only: Electoral Rules, Parties, and Persistent Underrepresentation of Women in Brazilian Legislatures. In: *Politics & Gender*, n. 12 (2016), pp. 415-442.

### 3. DISSERTAÇÕES E TESES

- Aguiar, Letícia Coutinho. (2019). A ausência de efetividade das ações afirmativas de gênero na política: necessidade de reforma do sistema eleitoral. Dissertação (Monografia para Graduação em Direito). Brasília: UNICEUB-FAJS, 2019.
- Andujas, Brenda Gonçalves. (2022). Candidaturas coletivas de mulheres: análise da campanha eleitoral nas capitais da Região Sul do Brasil em 2020. Dissertação. Florianópolis: UFSC, 2022.
- Castro, Ana Clara Andrade. (2019). Candidaturas "laranjas": esse bagaço não é nosso – análise da deslegitimação da cidadania das mulheres no espaço político brasileiro. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Goiás, Regional Cidade de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas. Goiás/GO, 2019.
- Santos, Maria Cecília MacDowell dos. (1999). *The State, feminism, and gendered citizenship: constructing rights in women's police station in São Paulo*. Tese de Doutorado. Berkeley: University of California, 1999.

#### 4. SÍTIOS E NOTÍCIAS DE INTERNET

- Albaine, Laura. Violência política contra as mulheres: roteiro para prevenir, monitorar, punir e erradicar. Nova York: PNUD, ONU Mulheres, IDEA Internacional. (s.d.)
- Ferreira, Kauara. Cartilha de prevenção à violência política contra as mulheres em contextos eleitorais. Nova York: ONU Mulheres. (s.d.)
- Cardoso, Evorah; Maruci, Hannah. (2023). PEC da Anistia e o cinismo dos partidos políticos. Artigo de 25.05.2023 publicado na revista eletrônica “Gênero e Número”. Acesso em 10.02.2024. Link: <https://www.generonumero.media/artigos/pec-anistia/>
- Communitas Think Tank. “A presença de mulheres nos cargos de poder político”. (s.d.). Acesso em 20.12.2022. Link: <https://www.communitas.pt/ideia/presenca-de-mulheres-nos-cargos-de-decisao-autarquica-na-area-da-cultura/>
- Gatto, Malu A. C. (2021). +Representatividade: relatório. São Paulo: Instituto Update, 2021. Acesso em 20.12.2022. Link: [https://institutoupdate.org.br/maisrepresentatividade/wp-content/uploads/2021/12/UpdateRepresentatividade\\_Relatorio-1.pdf](https://institutoupdate.org.br/maisrepresentatividade/wp-content/uploads/2021/12/UpdateRepresentatividade_Relatorio-1.pdf)
- Hinojosa, Magda; Piscopo, Jennifer M. (2013). Promoting Women’s Right to be Elected: Twenty-Five Years of Quotas in Latin America. (discurso). Acesso em 21.03.2024. Link: <https://www.semanticscholar.org/paper/Promoting-Women%E2%80%99s-Right-to-Be-Elected%3A-Twenty-Five-Hinojosa-Piscopo/9d13692854ddf6047112e1225849d095009d1717>
- IDEA International. Institute for Democracy and Electoral Assistance. “Woman quota”. Pesquisa de dados. Acesso em 21.12.2022. Link: <https://www.idea.int/search/node/women%20quota>
- IDEA International. Idem. Acesso em 18.07.2024. Link: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas-database>
- InternetLab. (2020). “Violência política de gênero: as diferenças entre os ataques recebidos por mulheres e seus oponentes”. Artigo de Jamile Santana publicado em 17.12.2020. Acesso em 21.12.2022. Link: <https://internetlab.org.br/pt/noticias/violencia-politica-de-genero-as-diferencas-entre-os-ataques-recebidos-por-mulheres-e-seus-oponentes/>
- Inter-Parliamentary Union (IPU) Parline. Women Rankings. Acesso em 02.04.2024. Link: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2024>
- Inter-Parliamentary Union (IPU). (2018). Women in National Parliaments. Acesso em 02.04.2024. Link: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010118.htm>
- \_\_\_\_\_ (2023). Women in National Parliaments. Acesso em 02.04.2024. Link: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010219.htm>
- PNUD; ONU Mulheres; IDEA Internacional. (2021) “Atenea - Mecanismo para acelerar a participação política das mulheres na América Latina e no Caribe: por uma democracia 50/50” (recurso eletrônico).
- Revista Brasileira de Ciência Política. Pesquisa de artigos. Acesso em 22.12.2022. Link: <https://brazilianpoliticalsciencereview.org/>
- TSE. Canal de denúncias para violência política de gênero. Link: <https://www.tse.jus.br/eleitor/denuncias/canal-de-denuncias-para-violencia-politica-de-genero> Ouvidoria da mulher: <https://www.tse.jus.br/eleitor/servicos/ouvidoria/ouvidoria-da-mulher>
- TSE. Justiça Eleitoral. Painel de estatísticas detalhadas: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>
- UOL. “Laranjal é culpa dos partidos e não das mulheres, diz cientista política”. Artigo de Camila Brandalise de Universia, publicado em 10.10.2019. Acesso em 12.08.2024. Link: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2019/10/10/laranjal-e-culpa-dos-partidos-nao-das-mulheres-diz-cientista-politica.htm>

## **IX. Anexos (A a L)**

Anexo A: Emenda Constitucional n.º 117/2022

Anexo B: Justificativa da PEC n.º 18/2021 (transformada na EC n.º 117/2022)

Anexo C: Texto da PEC n.º 9/2023 e sua Justificativa, e Texto final promulgado pela EC n.º 133/2024

Anexo D: Transcrição parcial de votos orais de Ministros no julgamento do processo judicial AgR-REspe n.º 0600651-94

Anexo E: Características comuns aos casos de candidaturas fictícias

Anexo F: Posição de alguns magistrados quanto à aplicação da emenda constitucional n.º 117/2022 aos processos de fraude nas quotas femininas (repasse mínimo de recursos)

Anexo G: Trecho do parecer da Procuradoria-Geral da República na ADI n.º 7.419/DF

Anexo H: Julgamento do Ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.617

Anexo I: Posição do TSE na Consulta n.º 06000306-47.2019.6.00.0000

Anexo J: Súmula n.º 73 do TSE

Anexo K: Exemplos de julgamentos que evidenciam retrocessos democráticos

Anexo L: Texto constitucional consolidado após a EC n.º 117/2022 e a EC n.º 133/2024

## Anexo A

### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 117, DE 5 DE ABRIL DE 2022

Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º:

"Art. 17. ....

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

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

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

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

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 5 de abril de 2022

## **Anexo B**

JUSTIFICATIVA DA PEC n.º 18/2021 (depois promulgada e publicada como Emenda Constitucional n.º 117/2022) - autoria do Senador Carlos Fávaro

Nobres colegas, é inegável que as mulheres estão afastadas da seara política no Brasil, sendo necessária a implementação de ferramentas para fomentar a participação feminina no âmbito eleitoral e consequentemente nas tomadas de decisões do nosso país. Porém, essa inserção das mulheres na política deve ocorrer de forma eficiente e legítima, de modo a afastar a ocorrência de fraudes nas eleições.

A presente emenda constitucional insere-se justamente no contexto de política de ação afirmativa, buscando dar maior efetividade à representação das mulheres no cenário político brasileiro e afastando a imposição de candidaturas forçadas para a finalidade de atingir o mínimo legal de candidaturas femininas, as chamadas “candidaturas laranjas”.

Em 2016, aproximadamente 1.300 (mil e trezentos) municípios sequer elegeram uma única vereadora, a despeito das mulheres representarem 52,5% de todo o eleitorado nacional, e apesar da exigência de preenchimento mínimo de 30% de candidaturas femininas. No mesmo ano, menos de 8 (oito) mil mulheres foram eleitas para mandatos nas Câmaras Municipais, o que reforça a ideia de que a exigência de um preenchimento forçado apenas serve para a inserção de candidaturas inexpressivas, retirando a possibilidade de um destaque maior para aquelas mulheres que realmente possuem interesse em participar da vida política nacional.

Atualmente, o Brasil apresenta uma participação feminina na política muito baixa, ocupando a 132ª posição na lista de 190 países em relação ao número de mulheres que ocupam cargo no Senado e na Câmara dos Deputados.

Com o intuito de garantir que as candidaturas femininas sejam efetivamente financiadas pelos partidos políticos, a presente Proposta de Emenda à Constituição confere status constitucional à regra de reserva mínima de 5% do fundo partidário para a criação, manutenção e promoção de campanhas de mulheres na política, a fim de que seja despertado maior interesse da população feminina em atuar na vida política do país.

A proposta também assegura o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas proporcionais de cada sexo, sendo vedado que o partido preencha o número com candidaturas de outro gênero. Assim, os partidos políticos devem destinar recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de acordo com seus interesses intrapartidários, devendo ser aplicado o mínimo de 30% do valor recebido para as candidaturas proporcionais femininas, não sendo exigida a distribuição proporcional caso houver maior número de candidatas, como forma de assegurar um efetivo financiamento naquelas candidaturas com chances de êxito e factíveis, o que atrai uma maior chance eleitoral e a assunção das mulheres aos cargos eletivos.

Trata-se, portanto, **de um grande avanço em termos de promoção da mulher no processo eleitoral, contribuindo para o crescimento da representação feminina na política brasileira**, diante da urgente necessidade de reversão desse lamentável quadro de desigualdade existente hoje em nosso país.

## **Anexo C**

PEC 9/2023 E SUA JUSTIFICATIVA (promulgada em 22.08.2024<sup>57</sup> como Emenda constitucional nº 133/2024)

TEXTO INICIAL DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº (autoria do Senhor Paulo Magalhães e outros)

Altera a Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022, quanto à aplicação de sanções aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições, bem como nas prestações de contas anuais e eleitorais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos **em razão de sexo** e raça nas eleições de 2022 e anteriores”. (NR)

“Art. 4º Não incidirão sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, nas prestações de contas de exercício financeiro e eleitorais dos partidos políticos que se derem anteriormente a promulgação desta alteração de Emenda Constitucional”. (NR)

“Art. 5º Fica permitida a arrecadação de recursos de pessoas jurídicas por partido político, em qualquer instância, para quitar dívidas com fornecedores contraídas ou assumidas até agosto de 2015”.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

### **Justificativa**

A alteração em questão se faz necessária porquanto esclarece eventual entendimento divergente que potencialmente pode surgir a partir do texto original.

Nesse sentido, a presente proposta elucida o marco inicial para aplicação de sanções de qualquer natureza na ocasião de não cumprimento da cota mínima de recursos em razão de sexo e raça, estabelecendo, assim, a não incidência das referidas sanções nas eleições de 2022 e anteriores, tendo em vista a data da promulgação do texto original da citada Emenda

---

<sup>57</sup> Sessão solene destinada à promulgação da Emenda constitucional n. 133 de 2024. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=1519YwnvGo0> Acesso em 26.08.2024. O vice-presidente do Congresso, deputado Marcos Pereira, presidiu a sessão de promulgação. Havia apenas 3 (três) congressistas na sessão de promulgação.

Constitucional.

No particular, o texto constitucional sofreu alteração a partir da promulgação da EC nº 117, que se deu em 05 abril de 2022, ocasião em que já em vigor ano eleitoral, o que atrai para o contexto da inovação constitucional o denominado “princípio da anualidade eleitoral”, segundo o qual qualquer alteração que modifique, ainda que por via transversa o processo eleitoral, não será aplicada à eleição que ocorra em até um ano do início de sua vigência.

Nesse contexto, muitos dos entes partidários tiveram dificuldade em se ajustar ao novo comando constitucional, em decorrência da inexistência de outra regra que apresentasse as balizas ou uma maior elucidação sobre a matéria pertinente à distribuição das referidas cotas.

Não se sabia ao certo, em meio ao processo eleitoral, se a contagem da regra teria sua abrangência federal ou se deveria ser cumprida pelos partidos em âmbito nacional. Muitos partidos, agindo de boa-fé e com o maior esforço para que as regras fossem cumpridas, se viram inadequados após o período eleitoral, em virtude de muitas alterações de registro de candidatura em todo o país.

Cediço, que o mandamento da anualidade eleitoral é corolário do princípio máximo democrático que, além de conferir eficácia à norma jurídica busca também preservar a estabilidade das eleições e garantir segurança jurídica. Assim, esta proposta visa tornar o texto constitucional indene de qualquer mácula ou dúvida que poderia surgir a partir do texto original.

No mesmo sentido, a proposta também esclarece o marco inicial da aplicação da Lei nº 13.165 de setembro de 2015, que passou a permitir a administração financeira de campanha eleitoral apenas com a utilização de recursos próprios ou decorrentes de doação de pessoa física, de modo que, a contrario sensu possibilita a utilização de recursos oriundos de pessoa jurídica em período anterior à referida alteração.

A proibição do recebimento de recursos de origem privada é decorrente do julgamento da ADI/STF nº 4650, sendo que os partidos passaram a utilizar tão somente as eventuais doações de pessoas físicas, quase que inexpressivas, mas também estes mesmos recursos do Fundo Partidário para o sustento de toda sua estrutura interna e, ainda, conta com essa fonte para custear parte do financiamento das eleições de seus candidatos em todo o país, além do fundo eleitoral.

A finalidade da alteração se presta exclusivamente a garantir o adimplemento de dívidas contraídas na vigência da ordem normativa anterior à vedação, de modo que a um só tempo prioriza o cumprimento das obrigações estabelecidas bem como preserva a estabilidade da ordem jurídica que se pretende resguardar.

### **Texto promulgado em 22.08.2024**

#### **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 133, DE 22 DE AGOSTO DE 2024**

Impõe aos partidos políticos a obrigatoriedade da aplicação de recursos financeiros para candidaturas de pessoas pretas e pardas; estabelece parâmetros e condições para regularização e refinanciamento de débitos de partidos políticos; e reforça a imunidade tributária dos partidos políticos conforme prevista na Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Esta Emenda Constitucional impõe aos partidos políticos a obrigatoriedade da aplicação de recursos financeiros para candidaturas de pessoas pretas e pardas, estabelece parâmetros e condições para regularização e refinanciamento de débitos de partidos políticos e reforça a imunidade tributária dos partidos políticos conforme prevista na Constituição Federal.

Art. 2º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 9º:

"Art. 17. ....

.....

§ 9º Dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais, os partidos políticos devem, obrigatoriamente, **aplicar 30% (trinta por cento) em candidaturas de pessoas pretas e pardas**, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias." (NR)

Art. 3º A aplicação de recursos de qualquer valor em candidaturas de pessoas pretas e pardas realizadas pelos partidos políticos nas eleições ocorridas até a promulgação desta Emenda Constitucional, com base em lei, em qualquer outro ato normativo ou em decisão judicial, deve ser considerada como cumprida.

Parágrafo único. A eficácia do disposto no caput deste artigo está condicionada à aplicação, nas 4 (quatro) eleições subsequentes à promulgação desta Emenda Constitucional, a partir de 2026, do montante correspondente àquele que deixou de ser aplicado para fins de cumprimento da cota racial nas eleições anteriores, sem prejuízo do cumprimento da cota estabelecida nesta Emenda Constitucional.

Art. 4º É assegurada a imunidade tributária aos partidos políticos e a seus institutos ou fundações, conforme estabelecido na alínea "c" do inciso VI do caput do art. 150 da Constituição Federal.

§ 1º A imunidade tributária estende-se a todas as sanções de natureza tributária, exceto as previdenciárias, abrangidos a devolução e o recolhimento de valores, inclusive os determinados nos processos de prestação de contas eleitorais e anuais, bem como os juros incidentes, as multas ou as condenações aplicadas por órgãos da administração pública direta e indireta em processos administrativos ou judiciais em trâmite, em execução ou transitados em julgado, e resulta no cancelamento das sanções, na extinção dos processos e no levantamento de inscrições em cadastros de dívida ou inadimplência.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo aplica-se aos processos administrativos ou judiciais nos quais a decisão administrativa, a ação de execução, a inscrição em cadastros de dívida ativa ou a inadimplência tenham ocorrido em prazo superior a 5 (cinco) anos.

Art. 5º É instituído o Programa de Recuperação Fiscal (Refis) específico para partidos políticos e seus institutos ou fundações, para que regularizem seus débitos com isenção dos juros e das multas acumulados, aplicada apenas a correção monetária sobre os montantes originais, que poderá ocorrer a qualquer tempo, com o pagamento das obrigações apuradas

em até 60 (sessenta) meses para as obrigações previdenciárias e em até 180 (cento e oitenta) meses para as demais obrigações, a critério do partido.

Art. 6º É garantido aos partidos políticos e seus institutos ou fundações o uso de recursos do fundo partidário para o parcelamento de sanções e penalidades de multas eleitorais, de outras sanções e de débitos de natureza não eleitoral e para devolução de recursos ao erário e devolução de recursos públicos ou privados a eles imputados pela Justiça Eleitoral, inclusive os de origem não identificada, excetuados os recursos de fontes vedadas.

Parágrafo único. Os órgãos partidários de esfera hierarquicamente superior poderão utilizar os recursos do fundo partidário para a quitação de débitos, ainda que parcial, das obrigações referidas no caput deste artigo dos órgãos partidários de esferas inferiores, inclusive se o órgão originalmente responsável estiver impedido de receber esse tipo de recurso.

Art. 7º O disposto nesta Emenda Constitucional aplica-se aos órgãos partidários nacionais, estaduais, municipais e zonais e abrange os processos de prestação de contas de exercícios financeiros e eleitorais, independentemente de terem sido julgados ou de estarem em execução, mesmo que transitados em julgado.

Art. 8º É dispensada a emissão do recibo eleitoral nas seguintes hipóteses:

I - doação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário por meio de transferência bancária feita pelo partido aos candidatos e às candidatas;

II - doações recebidas por meio de Pix por partidos, candidatos e candidatas.

Art. 9º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se a partir das eleições de 2024:

I - o § 9º do art. 17 da Constituição Federal; e

II - o art. 8º desta Emenda Constitucional.

Brasília, em 22 de agosto de 2024

## Anexo D

### **Posição dos Ministros do TSE quanto às candidaturas fictícias**

Votos orais gravados dos Ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski e Mauro Campbell Marques, em julgamento do Tribunal Superior Eleitoral no *leading case* do município de Jacobina/BA:

Na sessão de julgamento do “leading case” do município de Jacobina, no estado da Bahia, processo número AgR-REspe 0600651-94 (TSE), transmitido em 10 de maio de 2022<sup>58</sup>, identificaram-se os seguintes indícios para a caracterização de candidaturas fictícias: (a) obtenção de zero votos ou votação pífia da candidata; (b) prestação de contas com idêntica movimentação financeira ou nenhuma movimentação; (c) ausência de atos efetivos de campanha; (d) ausência de elementos que indiquem tratar-se de desistência tácita da competição. O Ministro Alexandre de Moraes afirmou, durante o julgamento, que:

“nós precisamos no Tribunal Superior Eleitoral (...) é **ser duros contra essas candidaturas fictícias de mulheres**, se quisermos realmente implementar a igualdade de gênero na política”. E, em seguida, asseverou: “não é possível aceitarmos goela abaixo da Justiça Eleitoral (...) votação zerada, ausência de campanha em redes sociais, ausência da prestação de contas e de juntada de extratos, ausência de qualquer movimento eleitoral de campanha e aceitarmos isso como normal, simplesmente para compor o percentual de gênero”. (Grifei)

O ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto, ressaltou:

“eu entendo que, quando se trata de questões relativas a fraude à cota de gênero (...) eu estou convicto (...) que essas questões devem ser apreciadas de modo a prestigiar a inclusão feminina nos espaços de poder, **sob pena de tornar letra morta a ação afirmativa** determinada pelo legislador”. (Grifei)

O Ministro Mauro Campbell Marques também considerou configurada a fraude e em seguida, atribuiu a seguinte condenação:

“esse cenário (...) revela não somente indícios, mas provas robustas de que o registro de tais candidatas pelo partido foi realizado com o fim exclusivo de preenchimento ficto de quota de gênero, pois não há resquícios mínimos da participação das candidatas na campanha eleitoral”

“a nulidade dos votos obtidos pelo Progressistas nas eleições proporcionais de 2020 no município de Jacobina, Bahia, a retotalização dos votos da eleição proporcional e declaração de inelegibilidade [das candidatas] por oito anos contados da realização do pleito em que praticado o ilícito”.

---

<sup>58</sup> Disponível no Youtube, acesso em 10.03.2024, a partir do tempo 00:15:42. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1sJ5HJEBoY>

## **Anexo E**

### **Características de casos de candidaturas fictícias**

#### **1. No processo de Croatá/Ceará (CE)**

No processo de Croatá/CE (0600306-17.2020.6.06.0074), o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará considerou os seguintes elementos, particulares de cada candidata:

“i) Geislaine Lorrany Martins Bezerra Alves pediu votos para o candidato a vereador Elizeu Gonçalves de Aquino, o qual era o seu cônjuge e disputava o mesmo cargo eletivo por ela supostamente pretendido; ii) a referida candidata não apresentava, no seu perfil em rede social, nenhuma postagem com referência à própria candidatura ou pedido de votos, mas veiculava propaganda eleitoral do citado candidato a vereador, que, em tese, seria seu adversário na disputa eleitoral, e dos candidatos a prefeito e vice-prefeito de nomes Edilson e Chiquinho; iii) Luana Ferreira de Oliveira mostrou-se engajada na campanha do candidato a prefeito Edilson Feliciano, inclusive utilizando hashtag e número do candidato em suas fotos de identificação do perfil no Facebook, mas não expôs o seu próprio número de urna”.

Em confissão efetuada perante as autoridades judiciárias, reputada verdadeira no âmbito do processo judicial, foi revelado que:

“Geislaine Lorrany Martins Bezerra Alves não pretendia se candidatar ao cargo de vereador, mas apenas apoiar o seu cônjuge Elizeu Gonçalves de Aquino, a narrativa de que, após a confirmação de que ele não teria a candidatura indeferida por responder a processos criminais, ambos passaram a realizar campanha exclusivamente em favor de Elizeu Gonçalves de Aquino”.

A condenação final do Tribunal Superior Eleitoral foi nos seguintes termos:

“Na mesma linha de entendimento e igualmente em relação à cota de gênero estatuída pelo art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, cito: ‘Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, a consequência jurídica é: (i) a cassação dos candidatos vinculados ao DRAP, independentemente de prova da sua participação, ciência ou anuência; (ii) a inelegibilidade àqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; e (iii) a nulidade dos votos obtidos pela Coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral’ (AgR-REspe 1-90, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE de 4.2.2022, grifo nosso).

Por outro lado, reafirmo que não é possível considerar válidos os votos conferidos ao PSD, na medida em que, tal como assinalado pela Corte de origem no acórdão referente ao julgamento dos embargos de declaração, ‘ainda que afirmem os embargantes não terem contribuído ou participado da prática de fraude à cota de gênero, encontram-se insertos nos consecutivos do ato’ (ID 156970933, p. 15), e, conforme dito acima, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a caracterização da fraude em tela acarreta a nulidade dos votos obtidos pela agremiação (AgR-REspe 1-90, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE de 4.2.2022).

Assim, conforme anotei na decisão agravada, o acórdão recorrido está em harmonia com a orientação desta Corte a respeito da matéria, o que atrai a incidência do verbete sumular 30 do TSE, segundo o qual ‘não se conhece de recurso especial eleitoral por dissídio jurisprudencial, quando a decisão recorrida estiver em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral’, e que ‘pode ser fundamento utilizado para afastar ambas as hipóteses de cabimento do recurso especial – por afronta à lei e dissídio jurisprudencial’ (AgR-AI 152-60, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 27.4.2017).”

## 2. No processo de Boa vista/Roraima (RR)

No caso do processo do município de Boa Vista (RR)<sup>59</sup>, o demonstrativo de receitas e despesas permitiram concluir, quanto a uma das investigadas:

“que não houve nenhum gasto com material publicitário e que o valor de R\$ 810,00 foi usado para atividades de militância e mobilização de rua, **com a contratação do cabo eleitoral (...) parente da candidata**” e que, quanto à segunda investigada, o relatório de despesas revelou “que também não houve gastos com material publicitário e que foram utilizados R\$ 2.096,00 com supostas atividades de militância, sendo que destes R\$ 1.096,00 e R\$ 1.000,00 se destinaram, respectivamente, para **contratar os cabos eleitorais (...) também parentes da candidata**”. (Grifei)

A condenação final do Tribunal Superior Eleitoral foi nos seguintes termos:

AGRAVO INTERNO. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. DEPUTADO ESTADUAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97.

1. No decisum monocrático, manteve-se aresto do TRE/RR em que se julgaram procedentes os pedidos formulados em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) por fraude à cota de gênero (art. 10 § 3º, da Lei 9.504/97), cassando-se o mandato do candidato eleito e os diplomas dos suplentes, além de se anularem os votos recebidos pela coligação e se determinar o recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.

(...)

MÉRITO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURAS FICTÍCIAS. VOTAÇÃO INEXPRESSIVA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. FALTA DE ENVOLVIMENTO COM A CAMPANHA. FRAUDE CONFIGURADA.

6. De acordo com a jurisprudência desta Corte, a prova de fraude na cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.

7. Na espécie, o TRE/RR reconheceu a fraude à cota de gênero com base em dois fundamentos: indicação de candidaturas femininas em número insuficiente e lançamento de candidaturas fictícias.

---

<sup>59</sup> Referência no TSE: RO-EI: 06019026120186230000 BOA VISTA/RR 060190261, Relator: Min. Benedito Gonçalves. Publicação: DJE Tomo 207

Contudo, no decisum agravado, consignou-se, quanto ao número de candidaturas femininas apresentadas, a inexistência de elementos aptos a caracterizar a fraude no DRAP. Dessa forma, a irresignação do agravante limita-se ao lançamento das candidaturas fictícias.

8. Quanto ao ponto, o TRE/RR reconheceu a fraude, considerando que, para além da votação inexpressiva, as prestações de contas das candidatas revelam que a maior parte dos recursos recebidos foi destinada à contratação de parentes para suposta militância e nem “sequer apontam gastos que indiquem a prática efetiva de campanha eleitoral, não havendo qualquer dispêndio, ainda que mínimo, com material publicitário, revelando a ausência de engajamento”.

9. Embora o agravante alegue que o TRE/RR baseou a condenação em fundamentos estranhos aos autos, não há falar em decisão surpresa. É absolutamente inequívoco que, desde a inicial, alegaram-se as teses de votação inexpressiva, de falta de confecção de material de propaganda e de ausência de declaração de gastos dessa natureza nas contas de campanha.

10. Desse modo, não se trata de alegações que surgiram apenas no curso do processo, mas de teses a respeito das quais a parte contrária teve conhecimento e oportunidade de se manifestar desde o início. Assim, não há falar em decisão surpresa.

11. Ademais, a despeito de a relatora do aresto a quo ter consignado em seu voto que era necessário juntar aos autos o inteiro teor dos processos de contas das candidatas, os documentos para embasar as conclusões a que se chegou foram juntados já na inicial.

12. Constam dos autos os documentos referentes ao demonstrativo de receitas e despesas e ao relatório de despesas efetuadas da candidata Wandna Fernandes Taveira da Silva, os quais permitem concluir que não houve nenhum gasto com material publicitário e que o valor de R\$ 810,00 foi usado para atividades de militância e mobilização de rua, com a contratação do cabo eleitoral Vandí Fernandes Taveira, parente da candidata.

13. Já no que se refere à candidata Michele Andrade Giordani, constam o demonstrativo de receitas e despesas e o relatório de despesas efetuadas, os quais revelam que também não houve gastos com material publicitário e que foram utilizados R\$ 2.096,00 com supostas atividades de militância, sendo que destes R\$ 1.096,00 e R\$ 1.000,00 se destinaram, respectivamente, para contratar os cabos eleitorais Marco Rodrigo Giordane e Augusto Macedo de Andrade, também parentes da candidata.

14. A conclusão da Corte de origem, no sentido de que se está “diante de eleição cujas candidatas praticamente não receberam votos, não praticaram atos de campanha e gastaram o pouco recurso que receberam com a contratação de parentes, o que afasta qualquer dúvida quanto ao caráter fictício de tais candidaturas”, ampara-se nas provas colacionadas aos autos desde a inicial, a que o agravante teve acesso e sobre as quais poderia ter se manifestado.

15. Considerando a votação inexpressiva obtida pelas candidatas (zero e um voto), a falta de envolvimento em suas campanhas eleitorais, sem nenhum dispêndio com material publicitário, e a mera contratação de parentes para suposta atividade de militância, há elementos robustos o bastante para se reconhecer a fraude à cota de gênero.

16. Caracterizada a fraude, tem-se como consequência a cassação de toda a coligação beneficiada, sob pena de perpetuar a burla à previsão de mínima isonomia de gênero prevista no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, nos termos do remansoso entendimento desta Corte Superior.

#### CONCLUSÃO

17. Agravo interno a que se nega provimento.

### 3. No processo de Leópolis/Paraná (PR)

Em Leópolis (estado do Paraná)<sup>60</sup>, reconheceu-se a candidatura fictícia a partir das provas documentais, audição de testemunhas e depoimento pessoal da candidata. No processo citado, identificou-se que:

“(i) a candidata obteve apenas um voto, mas não votou em si; (ii) não realizou nenhum gasto de campanha; (iii) a Comissão Provisória do Partido Social Democrático (PSD) de Leópolis/PR é composta, em sua maioria, por familiares da Investigada; (iv) a candidata ocupava o cargo de Secretária no Partido, do qual seu filho era o Presidente, e pelo qual seu esposo foi eleito; (v) o ingresso na chapa se deu somente após a desistência de uma das candidatas; (vi) os atos de campanha são incertos; (vii) na reta final, a investigada teria desistido ‘informalmente’ da candidatura”.

A condenação final foi nos seguintes termos:

“ELEIÇÕES 2020. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). FRAUDE À COTA DE GÊNERO. PROVAS ROBUSTAS. COMPROVAÇÃO. PROVIMENTO.

1. A fraude à cota de gênero de candidaturas femininas representa afronta aos princípios da igualdade, da cidadania e do pluralismo político, na medida em que a ratio do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 é ampliar a participação das mulheres no processo político-eleitoral.

2. Pela moldura fática contida no Acórdão Regional, delineada a partir de conteúdo probatório contundente (documentos, oitiva de testemunhas e depoimento pessoal da Requerida), é incontroverso que: (i) a candidata obteve apenas um voto, mas não votou em si; (ii) não realizou nenhum gasto de campanha; (iii) a Comissão Provisória do Partido Social Democrático (PSD) de Leópolis/PR é composta, em sua maioria, por familiares da Investigada; (iv) a candidata ocupava o cargo de Secretária no Partido, do qual seu filho era o Presidente, e pelo qual seu esposo foi eleito; (v) o ingresso na chapa se deu somente após a desistência de uma das candidatas; (vi) os atos de campanha são incertos; (vii) na reta final, a Investigada teria desistido “informalmente” da candidatura. Registro de candidata fictícia reconhecida.

3. O PL lançou 11 (onze) candidaturas ao pleito de 2020, sendo 4 (quatro) mulheres, circunstância que atenderia, em tese, o preceito normativo. Entretanto, no presente caso, remanesceram como regulares apenas 2 (duas) mulheres, pois, entre elas, ficou constatada uma candidata fictícia e outra, cujo registro foi indeferido. Trata-se, portanto, de desobediência objetiva ao critério firmado pelo art.

---

<sup>60</sup> Referência no TSE: REspEI: 06007225320206160026 LEÓPOLIS/PR 060072253, Relator: Min. Alexandre de Moraes. Publicação: DJE Tomo 147

10, § 3º da Lei 9.504/1997, diante do preenchimento de apenas 18,18% de representantes do gênero feminino.

4. Caracterizada a fraude, e, por conseguinte, comprometida a disputa, a consequência jurídica é: (i) a cassação dos candidatos vinculados ao Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap), independentemente de prova da participação, ciência ou anuência deles; (ii) a inelegibilidade daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; (iii) a nulidade dos votos obtidos pela Coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral.

5. Recurso Especial provido.”

#### **4. No processo de Valença/Piauí (PI)**

No caso investigado por processo judicial em Valença (estado do Piauí)<sup>61</sup>, foram identificadas as seguintes características que confirmaram a ocorrência de fraudes em candidaturas femininas:

“disputa de mulheres com familiares próximos, sem notícia de animosidade política entre eles; atuação daquelas em prol da campanha dos parentes ou de candidatos do sexo masculino; ausência de despesas com material de propaganda; votação pífia ou zerada; reincidência em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota; e fruição de licença remunerada do serviço público”.

A condenação final foi no sentido da manutenção da condenação, proferida nos seguintes termos:

“40. Em terceiro lugar, como acima já pontuado, a análise da tese de violação ao princípio da igualdade de gênero político – em razão da alegada inconstitucionalidade da interpretação conferida ao art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 c/c art. 22, XVI, da LC nº 64/1990, uma vez que acarreta a cassação de todos os candidatos eleitos pela vontade popular – demandaria prévia análise da legislação infraconstitucional, o que inviabiliza o acolhimento da tese defendida.

41. Por fim, em relação à suscitada incidência do art. 26-C da LC nº 64/1990, para suspender liminarmente a sanção de inelegibilidade a ele aplicada, destaco que a análise da medida cabe ao Supremo Tribunal Federal. Confira-se o teor da referida norma:

Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

---

<sup>61</sup> Referência no TSE: REspEI: 00001939220166180018 VALENÇA DO PIAUÍ - PI 000019392, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 22/02/2022, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 31.

42. Assim, considerando a ausência de violação direta às normas constitucionais indicadas, bem como o óbice da Súmula nº 279/STF e do Tema nº 181 da repercussão geral, torna-se inviável o trâmite do presente recurso extraordinário.

#### CONCLUSÃO

43. Diante do exposto, com fundamento no art. 1.030, V, do CPC, deixo de admitir os recursos extraordinários.”

### 5. Outros processos analisados

#### **Processos de fraude às quotas de gênero julgados na sessão de 23 a 29 de fevereiro de 2024<sup>62</sup>**

Agr em Respe 0601043-25.2020.6.10.0004; Agr em Respe 0600719-75.2020.6.08.0041; Agr em Respe 0600265-04.2020.6.09.0127; Agr em Respe 0600295-18.2020.6.09.0134; Agr em Respe 0600263-34.2020.6.09.0127; Agr em Respe 0600505-28.2020.6.10.0074; Agr em Respe 0600001-81.2021.6.14.0007; Agr em Respe 0600988-51.2020.6.14.0008; Agr em Respe 0601137-31.2020.6.13.0087; Agr em Respe 0601139-98.2020.6.13.0087; Agr em Respe 0601138-16.2020.6.13.0087; Agr em Respe 0600001-84.2021.6.14.0006; Agr em Respe 0600465-59.2020.6.17.0039; Agr em Respe 0600538-10.2020.6.17.0039; Agr em Respe 0600538-10.2020.6.10.0109; Agr em Respe 0601021-58.2020.6.08.0024; Agr em Respe 0600483-17.2020.6.09.0132; Agr em Respe 0600775-98.2020.6.17.0125; Agr em Respe 0600001-34.2021.6.17.0125; e Agr em Respe 0600634-03.2020.6.08.0005.

---

<sup>62</sup> Dados do TSE. Acesso em 19.07.2024. Fonte: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/tse-confirma-fraude-a-cota-de-genero-em-14-municipios-de-6-estados-do-pais>

## Anexo F

### **Posição de alguns magistrados quanto à aplicação da Emenda Constitucional nº 117/2022 aos processos de fraude nas quotas femininas (repassa mínimo de recursos)**

A ementa do julgamento abaixo apresentada assinala como deram-se os efeitos da aplicação da emenda da amnistia sobre as condenações aos partidos políticos que fraudaram ou desrespeitaram a destinação dos recursos de financiamento eleitoral e do fundo partidário às candidaturas femininas:

“ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO MANDATO ELETIVO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. NÃO DESTINAÇÃO DE 30% DE RECURSOS DO FEFC À CANDIDATURAS FEMININAS NEGRAS. FRAUDE CARACTERIZADA. RESPONSABILIDADE DE TODAS AS ESFERAS DO PARTIDO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 117/2022. ANISTIA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Nos termos do artigo 14, § 9º da Constituição Federal, o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. 2. 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, desde que respeitado o mínimo de 30% (Consulta TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000). 3. A responsabilidade sobre a distribuição mínima de recursos do Fundo Partidário e do FEFC para as candidaturas femininas e negras recai sobre todas as esferas partidárias, por força do artigo 16-C, § 7º, da Lei das Eleicoes. Por isso, a despeito de a distribuição de recursos iniciar no diretório nacional do partido, a não observância da distribuição mínima pelos órgãos estaduais e municipais atrai a responsabilidade pela violação à cota de gênero e de raça. 4. **A Emenda Constitucional nº 117/2022 previu que não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes de sua promulgação.** 5. Recurso conhecido e provido. Fraude reconhecida. Anistia concedida pela Emenda Constitucional nº 117/2022.”

(TRE-PA - RE: 06000028420216140098 BELÉM - PA, Relator: Des. LEONAM GONDIM DA CRUZ JÚNIOR, Data de Julgamento: 10/11/2022, Data de Publicação: Relator (a) designado (a) Des. CARINA CÁTIA BASTOS DE SENNA) (Grifei)

No voto do juiz Diogo Seixas Condurú, o magistrado expressamente reconhece o retrocesso democrático causado pela EC n. 117/2022:

“Este ponto configura **verdadeira violação ao princípio da vedação do retrocesso** que, em sentido amplo, significa a proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais. (...)

É nesse sentido que Gomes Canotilho sustenta que o núcleo essencial dos direitos sociais concretizado pelo legislador encontra-se constitucionalmente garantido contra medidas estatais que,

na prática, resultem na anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo, de tal sorte que a liberdade de conformação do legislador e a inerente auto reversibilidade encontram limitação nos avanços já realizados. (...)

Ademais, de acordo com o art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, tais como o direito à igualdade, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, têm aplicação imediata, o que as torna vinculantes desde sua promulgação não só para Administração Pública, mas também para os demais Poderes e para os cidadãos.

Tais direitos e garantias não podem ser abolidos ou mesmo terem sua eficácia reduzida, por força da norma constitucional insculpida no art. 60, §4º, IV, da CRFB. Este ponto, no caso concreto, merece a devida atenção também pelo fato de que a CTA TSE nº 600306-47, ainda nas eleições de 2020, estabeleceu que as políticas afirmativas para incentivar as candidaturas de pessoas negras constituem valores constitucionais inerentes à cidadania, à dignidade da pessoa humana e à igualdade em sentido material. (...)

A partir do momento em que a EC 117/2022 apenas suprime as garantias às candidaturas negras no parágrafo de anistia sem que haja qualquer menção ou reforço de proteção a tais garantias trazidas pelo TSE e STF na norma da CF alterada (art. 17), há clara violação ao art. 60, §4º, IV, da CRFB. (...)

O texto da EC 117/2022 não está em consonância com os artigos 24 e 25.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica), adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, que entrou em vigor internacional em 1978 e no Brasil em 1992.

Verifico, ainda, colisão frontal com a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (artigos 2, 4.viii, 5 e 6) de 2013 (Convenção da Guatemala), adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, que entrou em vigor internacional em 2021 e no Brasil em janeiro de 2022 com status de Emenda Constitucional, pois seguiu o rito do §3º, do art. 5º, da CF/88. (...)

Nesse ponto, resalto que no informe da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o Brasil de 2021, referente à visita feita ao país em 2018, a CIDH destaca um ponto chave quando se trata de uma ferida aberta na história brasileira: “a impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos, de modo que a falta de investigação e responsabilização dos perpetradores vai muito além da violação dos direitos individuais das vítimas e de seus familiares mas acaba por atingir negativamente a justiça e a verdade, tornando-se um fator condutor de novas violações”.

**Assim, retomando para o texto da EC nº 117/2022, este também apresenta características de discriminação e racismo estrutural** – não necessariamente dada de forma consciente, mas arraigada no sistema ao qual se está inserida – isso porque não se estabelece nenhuma determinação com status constitucional referente ao repasse de recursos, seja Fundo Partidário ou FEFC, às candidaturas negras, mas no momento em que trata da anistia ao descumprimento dos termos da CTA TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000, o requisito da raça é lembrado para retirar qualquer sanção do partido. (...)

Diante do exposto, peço todas as vênias ao digno relator e seu substancial voto, de quem ousou discordar, propondo **DECLARAR incidentalmente a inconveniência e inconstitucionalidade material da parte final do art. 3º da EC nº 117/2022**, na anistia promovida pelo constituinte em relação a raça, pelos fundamentos já delineados, cujo efeito, por imperativo legal é ex nunc, portanto, entre as partes desse processo.” (Grifei)

Entretanto, a orientação do juiz Diogo Seixas Condurú não foi a vencedora, tendo sido acatada a orientação jurisdicional no sentido de reconhecer-se constitucionalidade à emenda da anistia, para proibir-se a aplicação de sanções de qualquer natureza, conforme o voto do desembargador Leonam Gondim da Cruz Júnior:

“Pois bem. Suscitada a questão de ordem pela inconstitucionalidade da mencionada emenda constitucional, peço todas as vênias ao digno Juiz DIOGO SEIXAS CONDURÚ, para rebater seu entendimento e sustentar a constitucionalidade da norma. (...)

Desse modo, pela natureza do controle difuso, que ora se pretende exercer, é questionável a arguição de eventual inconstitucionalidade formal, o que é competência do Supremo Tribunal Federal, no exercício do controle concentrado de constitucionalidade, pois a norma formalmente inconstitucional deve ser extirpada do mundo jurídico com efeitos erga omnes.

Não bastasse isso, não há evidência alguma nos autos a respeito de eventual inobservância das regras do processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da CF/88.

Quanto ao aspecto material, ou seja, se há ou não compatibilidade do conteúdo da emenda com o texto constitucional, de acordo com os princípios e regras definidas, concluindo-se que através da EC/117 ocorreu a atribuição de status constitucional à previsão legal já existente. (...)

Em relação à não aplicação das sanções aos partidos que não observaram a cota nas Eleições de 2020, conforme implementado pelo art. 3º da EC nº 117/2022, tal medida afigura-se de inquestionável segurança jurídica e respeito ao devido processo legal, pois se está diante de modificações que implicam em consequências sancionatórias sobre direitos políticos fundamentais.

Assim, **a Emenda Constitucional está em plena concordância com os valores constitucionais da segurança jurídica, anterioridade e não retroatividade da lei mais prejudicial, haja vista que a EC regulamenta matéria de direito eleitoral sancionador.**

Desse modo, conjugando os argumentos expostos com o caso concreto, não há dúvidas que o afastamento da emenda não encontra guarida na doutrina, jurisprudência ou qualquer fundamento constitucional.

Não cabe, também, arguir norma de mesmo status jurídico para invocar a inconstitucionalidade da emenda constitucional. Por outra, para se afastar uma norma contida em emenda constitucional, a norma invocada deve constar da redação originária da Constituição Federal, sob pena de subversão do sistema de controle de constitucionalidade.

Por fim, é preciso registrar que apenas no dia 5 de outubro de 2020, o Pleno do e. STF referendou a medida cautelar concedida liminarmente pelo Ministro Ricardo Lewandowski, para assegurar a aplicação do entendimento do TSE a respeito da cota étnico-racial já para as eleições de 2020 (DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 29/10/2020 - ATA Nº 184/2020. DJE nº 260, divulgado em 28/10/2020, sítio (<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997127>), o que torna totalmente legítima a reação legislativa a respeito de tema sensível, fruto de criação exclusivamente judicial e que poderia repercutir em restrições a direitos fundamentais.

Ante o exposto, **com amparo no parecer ministerial, voto para afastar a alegação de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 117/2022.**” (Grifei)

## Anexo G

### Trecho do Parecer da PGR na ADI n.º 7.419/DF

Ementa do parecer da Procuradora-Geral da República Elizeta Maria de Paiva Ramos: “CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICAS AFIRMATIVAS EM FAVOR DAS MULHERES E DOS NEGROS. DESTINAÇÃO DE RECURSOS A PROGRAMAS DE PROMOÇÃO E DIFUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES, BEM COMO DAS CANDIDATURAS DE MULHERES E NEGROS. ANISTIA A PARTIDOS POLÍTICOS. IGUALDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO. CLÁUSULA PÉTREA. EMENDA CONSTITUCIONAL. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

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

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

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

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

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

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

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

Trecho das razões expostas na manifestação do Ministério Público Federal, emitida no dia 06.10.2023, pela Procuradora-Geral da República Elizeta Maria de Paiva Ramos, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.419/DF:

“No mérito, o pedido é procedente.

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

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

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

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

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

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

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

É preciso que fique claro este ponto: o Supremo Tribunal Federal, ao modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995, não regularizou a conduta dos partidos políticos até a data do julgamento. Apenas permitiu a utilização adicional dos recursos estocados nas campanhas eleitorais das mulheres no pleito geral de 2018.

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

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

Como se o Supremo Tribunal Federal tivesse regularizado, com a decisão modulatória, a conduta irregular dos partidos políticos, os arts. 55-A e 55-C previram a impossibilidade de rejeição de contas e de aplicação de outra penalidade aos partidos políticos.

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

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

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

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

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

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

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

E não se diga que a norma impugnada visa a resguardar a segurança jurídica. O dever dos partidos políticos de destinar ao menos 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo Partidário para *'criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres'* remonta ao ano de **2009**, quando a Lei 12.034, daquele ano, incluiu o inciso V no art. 44 da Lei 9.096/1995.

De lá para cá, foram vários os arranjos legislativos que buscaram anistiar os partidos políticos faltosos, com a devida reprovação do Supremo Tribunal Federal. **Embora seja salutar a constitucionalização da política afirmativa**, empreendida pelo art. 1º da Emenda Constitucional

117/2022, é incorreto dizer que os arts. 2º e 3º dessa emenda instituíram regime de transição, pois a política pública já existia – repita-se – desde 2009.

Os mesmos fundamentos valem para o art. 3º da EC 117/2022, que anistiou as *'sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional'*.

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

O STF assim procedeu com fundamento, exatamente, no princípio da igualdade material. (...)

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

A circunstância de as normas impugnadas serem agora veiculadas por emenda constitucional não afasta a inconstitucionalidade. É que, nos termos do art. 60, § 4º., IV, da CF, *'não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (...) os direitos e garantias fundamentais'*. Entre esses direitos está, sem dúvida, a igualdade material entre homens e mulheres, negros e brancos. (...)

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

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

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

*A liberdade de conformação do legislador nas leis sociais nunca pode afirmar-se sem reservas, pois está sempre sujeita ao princípio da igualdade, princípio da proibição de discriminações sociais e de políticas antissociais. As eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do estado de direito vinculados da actividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais. O princípio da proibição de retrocesso social poder formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizados e efectivados através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estatais que, **sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios**, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo o seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo existencial condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. (Grifo nosso) - CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 338-339.*

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

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

## Anexo H

### **Julgamento do Ministro Dias Toffoli na ADI n.º 5.617**

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

Portanto, eu faço esse aditamento por entender que essa, inclusive, é uma cláusula pétrea, porque, muitas vezes, nós decidimos matérias eleitorais e vem emenda constitucional a alterar o que havíamos fixado. Se não é cláusula pétrea, está dentro do âmbito do parlamento, mas aqui, neste ponto, entendo que há uma cláusula pétrea a ser protegida, que é a igualdade de gênero. Logo, **não cabe ao Congresso Nacional alterar essa posição, a não ser para aprimorar a igualdade e subir de 30% para 50%, que é o desejo de todos.**” (Grifei)

## Anexo I

### **Posição do TSE na Consulta CONSULTA n.º 06000306-47.2019.6.00.0000**

Posição do Ministro Roberto Barroso, no sentido da preservação da igualdade formal e material de modo a valorizar as minorias sub-representadas, em voto proferido no Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito da Consulta n.º 06000306-47.2019.6.00.0000:

“Esse dever de inclusão de mulheres e homens negros em espaços de poder é potencializado no caso dos parlamentos. É que a representação dos diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade democrática das decisões tomadas. A democracia é autogoverno e, como tal, pressupõe que as pessoas sejam autoras das decisões capazes de afetar suas próprias vidas. No entanto, quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias sub-representadas.

Por isso, para impulsionar a aprovação de políticas públicas antirracistas é preciso combater a sub-representação política da população negra.

Há, ainda, diversas outras consequências positivas do aumento da representatividade política negra: para além da abertura de espaços de reivindicação política, do impacto na agenda pública e da aprovação de ações e projetos de lei que correspondam aos interesses do grupo representado (representação substantiva), tem-se a desconstrução do papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e a naturalização da negritude em espaços de poder (representação simbólica). Nesse sentido, especialistas como Osmar Teixeira e Carmela Zigoni apontam que a solução para a sub-representação negra na política – especificamente em cargos legislativos eleitos pelo sistema proporcional – passa pelo estabelecimento de ações afirmativas. De fato, **o imperativo constitucional da igualdade e a própria noção de uma democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas** voltadas à população negra, ou mais precisamente às minorias não brancas, que sejam aptas a garantir a efetiva participação político-eleitoral destas.

No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade – formal, material e como reconhecimento – e para o combate ao racismo não se limita à instituição de ações afirmativas. Se reconhecermos que no Brasil o racismo é estrutural, é possível e necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial.(...)

A implementação de ações destinadas a combater o racismo é uma responsabilidade social que abarca inclusive e principalmente aqueles que se privilegiam do sistema. Tal perspectiva é densificada pela Lei 12.288/2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial e prevê expressamente que ‘é dever do Estado e da Sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas (art. 2º)’.

Essa participação, ‘em condições de igualdade de oportunidades, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de [entre outros] adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa’ e ‘ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais’ (art. 4º, II e IV).” (Grifei)

## **Anexo J**

Súmula n.º 73 / TSE

No ano de 2024, a Súmula n.º 73 do TSE foi aprovada em 16.05.2024 no PA n.º 0000323-45.2013.6.00.0000 e, proposta pelo relator da Resolução, o presidente do TSE Ministro Alexandre de Moraes consolidou o seguinte entendimento jurisprudencial vinculante:

“A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, parágrafo 3º da Lei 9.504/1997, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso assim permitirem concluir:

- 1) Votação zerada ou inexpressiva;
- 2) Prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante;
- 3) A ausência de atos efetivos de campanha, divulgação ou promoção candidatura de terceiros.

O reconhecimento do ilícito acarretará:

- 1) A cassação do DRAP da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles;
- 2) A inelegibilidade de quem praticarem ou anuírem com a conduta nas hipóteses de AIJE;
- 3) A nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral partidário, inclusive para fins de aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral, se for o caso.”

## Anexo K

### Exemplos de julgamentos que evidenciam o retrocesso democrático

#### 1. Exemplo de julgamento que revela a tentativa dos partidos políticos de obterem a anistia da EC nº 117/2022 também quanto às condenações por fraudes em candidaturas fictícias

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). FRAUDE À COTA DE GÊNERO. QUESTÃO DE ORDEM. APLICAÇÃO DA EC Nº 117/22. ALEGAÇÃO DE ANISTIA. REJEIÇÃO. PREJUDICIAIS DE MÉRITO: DECADÊNCIA E PRECLUSÃO PARA JUNTADA DE DOCUMENTOS. REJEIÇÃO DE AMBAS. MÉRITO. CANDIDATURA FEMININA FICTÍCIA. CONFIGURAÇÃO. ARCABOUÇO PROBATÓRIO CONCLUSIVO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. **QUESTÃO DE ORDEM. APLICAÇÃO DA EC Nº 117/22. 1. Os Recorrentes requereram a observância do que dispõe a Emenda Constitucional nº 117/22, haja vista que, segundo a tese por eles sustentada, a reforma ao texto constitucional teria concedido anistia aos partidos políticos no que tange à fraude à cota de gênero. 2. Nada obstante, não houve regramento específico em processos de fraude à cota de gênero alicerçados em registros de candidaturas fictícios, uma vez que a norma recai unicamente sobre a aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário e do FEFC e suas consequência nas respectivas prestações de contas. 3. Rejeição da questão de ordem. PREJUDICIAL DE DECADÊNCIA EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DOS LITISCONSORTES PASSIVOS NECESSÁRIOS. 4. O Tribunal Superior Eleitoral pacificou o entendimento de que, em ações eleitorais fundadas em candidatura fictícia, os suplentes são litisconsortes facultativos, motivo pelo qual a eficácia da decisão não depende da citação destes, não sendo aplicável, portanto, as disposições do artigo 114 do CPC, que trata do litisconsorte passivo necessário. Precedentes do TSE. 5. Rejeição da prejudicial de decadência da ação. PREJUDICIAL DE PRECLUSÃO PARA JUNTADA DE DOCUMENTOS. 6. Em suas razões recursais, os Recorrentes aduziram que houve juntada de documentos após a instrução processual por parte da Investigante/Recorrida, o que não era possível tendo em vista que eram preexistentes e acessíveis no momento do ajuizamento da ação. 7. Os elementos de prova apresentados pela Recorrida (ata notarial e contrato de prestação de serviços) se deram como meio de contraposição ao que produzido pela parte contrária, após o ajuizamento da petição inicial, fato ocorrido na devida fase própria de diligências (art. 22, VI, LC nº 64/1990), e devidamente deferido pela autoridade judiciária de primeiro grau. 8. Rejeição da prejudicial. CAUSA DE PEDIR. 9. O art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, c/c art. 17, § 2º, da Resolução TSE nº 23.609/2019, dispõe que, do número total de vagas, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada gênero. 10. Diante desse cenário legislativo, observou-se, durante as campanhas eleitorais, o lançamento de candidaturas “laranjas” femininas no intuito de burlar o percentual mínimo da cota de gênero. 11. Nesse contexto, buscando traçar balizas para o enquadramento jurídico das candidaturas fictícias, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no julgamento do RESP nº 193–92/PI1, de relatoria do Ministro Jorge Mussi, em 17/09/2019 (Dje de 04/10/19), assentou que “(...) a prova da ocorrência de fraude na cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97”. 12. Ademais, como consequência da eventual configuração do reputado ilícito, pontuou a Corte Superior Eleitoral que “Com a verificação da fraude à quota de gênero, é possível determinar a cassação de toda a coligação” (AgR–REspEI 1–62, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 29.6.2020). 13. In casu, existem elementos contundentes, seguros o bastante para qualificar a candidatura da pessoa de SOLANGE DUTRA como fraudulenta: 1) ausência de obtenção de votos; 2) ausência de atos de campanha; 3) prestação de contas zerada, sem registro de qualquer despesa ou percepção de recursos, ainda que estimáveis; 4) indícios fortes de fabricação de uma despesa de campanha, após a citação nestes autos; 5) A candidata concorreu com seu cunhado, tendo, inclusive,**

apoiado a candidatura deste; e 6) todos os candidatos registrado pelo Partido Liberal – PL perceberam verba da grei, a exceção da candidata fictícia. 14. Assim sendo, na pujança de provas robustas acerca do dolo em burlar o percentual mínimo estabelecido para a cota de gênero, vê-se que a sentença guerreada não merece reparos, dado que a extração das candidatas fictícias da chapa proporcional acarreta o direto e objetivo descumprimento da regra estabelecida no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997. 15. Recurso eleitoral conhecido, mas desprovido.

(TRE-MA - REI: 06005381020206100109 MIRANDA DO NORTE - MA, Relator: Des. Anna Graziella Santana Neiva Costa, Data de Julgamento: 05/09/2022, Data de Publicação: 12/09/2022) (Grifei)

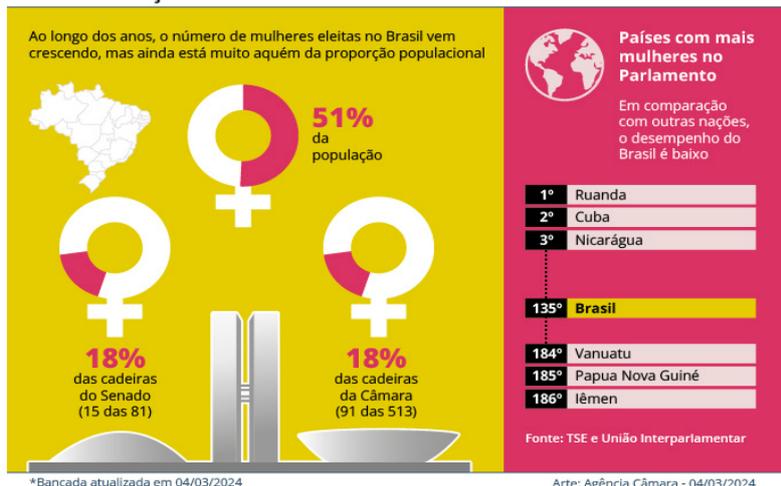
## **2. Exemplo de julgamento em processo de prestação de contas de partido político que evidencia a perda efetiva de receitas financeiras que deveriam ter sido repassadas às candidaturas femininas em prol da equidade de gênero na política**

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017. DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. DECOTADO O MONTANTE OBJETO DA ANISTIA CONCEDIDA PELA EC N. 117/2022 (R\$ 356.639,01). RECURSOS A SEREM DEVOLVIDOS AO ERÁRIO NO PERCENTUAL DE 5,13% SOBRE O VALOR RECEBIDO DO FUNDO PARTIDÁRIO. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS E DETERMINAÇÕES. 1. O peticionamento fora do PJe somente é admitido nas hipóteses do § 2º do art. 13 da Resolução n. 23.417/2014 do Tribunal Superior Eleitoral. Ademais, não se admite a juntada de documentos em alegações finais quando o partido foi devidamente oficiado para prestar esclarecimentos das irregularidades apontadas pela unidade técnica, deixando de fazê-lo na forma e no prazo assinalado. 2. Consideram-se Recursos de Origem não Identificada – RONI – os valores recebidos cuja identificação dos doadores não possa ser comprovada. O partido é obrigado a recolher o valor correspondente ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 14 da Resolução n. 23.464/2015 deste Tribunal Superior. Irregularidade mantida no valor de R\$ 58.732,50. 3. São aptos a comprovar a destinação de recursos para a promoção de participação política feminina na política as notas fiscais com descrição pormenorizada dos serviços prestados e a apresentação de contratos e documentos complementares, quando solicitado pela unidade técnica. Irregularidade parcialmente afastada, devendo o partido recolher o valor de R\$ 45.000,00. **4. A aplicação insuficiente de recursos a programas de incentivo à participação das mulheres na política no exercício financeiro impõe a destinação da quantia remanescente às participações femininas nas eleições subseqüentes, nos termos do art. 2º da Emenda Constitucional n. 117/2022, com valores devidamente atualizados. Apontamento no valor de R\$ 356.639,01. 5. Não é exigível o cumprimento de determinação constante de decisão de julgamento das contas do partido referentes a exercício financeiro anterior, quando pendente o trânsito em julgado. Irregularidade afastada no valor de R\$ 2.415.705,63.** 6. Para fins da definição da base de cálculo do percentual de 5%, previsto no inc. V do art. 44 da Lei 9.096/1995, considera-se o total de recursos oriundos do fundo partidário recebidos pelo partido, incluídos os originariamente destinados à manutenção de fundação partidária e posteriormente revertidos à legenda. Afastamento do acréscimo no valor de R\$ 452.003,60, apontado pelo Ministério Público. 7. Conforme pacífica jurisprudência deste Tribunal Superior, a determinação de suspensão de repasses de recursos públicos imposta aos diretórios regionais deve ser cumprida pelo órgão nacional a partir da publicação da decisão, e não da data em que comunicada pelos tribunais regionais eleitorais. Irregularidade mantida no valor de R\$ 1.818.274,71. 8. Sem a observância dos elementos do art. 24 da Resolução n. 23.464/2015 deste Tribunal Superior, não é possível que o Diretório Nacional assumira débitos de campanha eleitorais dos seus órgãos inferiores. Para a assunção dessas dívidas, o órgão nacional deve cumprir os seguintes requisitos: a) acordo expressamente formalizado entre os candidatos e a agremiação; b) instrumento particular de assunção de dívida em que discriminado o prazo fixado para pagamento; c) indicação dos recursos utilizados para a quitação do débito assumido com recursos advindos do Fundo Partidário. Irregularidade mantida no valor de R\$ 701.948,88. 9. O lançamento de obrigações a pagar, sem a correspondente saída dos valores da conta bancária, configurou mera impropriedade, devendo

apenas ser feita anotação de ressalva. Impropriedade mantida, devendo o partido realizar o ajuste no passivo do balanço contábil. 10. O pagamento de serviços advocatícios para a defesa de causas individuais relacionadas a ações penais e de impropriedade administrativa foram apontadas como irregularidades na prestação de contas nos exercícios financeiros de 2015 e 2016. Impossibilidade jurídica de afastamento da irregularidade, pois, nos termos da legislação vigente do exercício financeiro de 2017, os recursos do Fundo Partidário devem ser utilizados para as atividades listadas no rol taxativo do art. 44 da Lei n. 9.096/1995. Nele não se inclui a defesa de causas individuais. Irregularidade mantida no valor de R\$ 849.230,35. 11. É suficiente para comprovar a execução de serviços para a realização de eventos partidários a nota fiscal, ainda que a descrição seja genérica, quando acompanhada da proposta comercial discriminativa dos serviços prestados e demais documentos complementares os quais demonstram a execução do encontro. Ausência de irregularidade. 12. No caso em exame, as notas fiscais, os contratos, os relatórios e demais documentos complementares são suficientes para a comprovação de serviços de comunicação nas redes sociais relacionadas com o contratante. Ausência de comprovação de irregularidade a ser computada. 13. A remuneração de dirigentes partidários e de seus empregados deve ser fixada segundo critérios razoáveis e transparentes definidos em atos internos partidários, inexistindo previsão legal de teto remuneratório na hipótese. Ausência de irregularidade a ser computada. 14. Despesas com hospedagem e passagens aéreas devem ser comprovadas por faturas emitidas por empresas de viagem das quais constem o nome do beneficiário, as datas e os itinerários e por notas fiscais emitidas pelos estabelecimentos hoteleiros. O vínculo partidário está comprovado em casos nos quais os hóspedes são dirigentes partidários, inclusive de notoriedade pública. Ausência de irregularidade a ser computada. 15. Pela jurisprudência deste Tribunal Superior, são requisitos para comprovação da regularidade da despesa com a contratação de táxi aéreo: a) a apresentação de documentos, que não sejam unilaterais, relativos aos passageiros e ao escopo da viagem; b) a demonstração do liame da despesa com as atividades partidárias. Ausência de irregularidade a ser computada. 16. Total de irregularidades nas despesas com utilização do Fundo Partidário no montante de R\$ 4.797.951,66. Persistência de falhas que comprometem percentual do Fundo Partidário recebido no exercício da ordem de 5,13% (93.541.208,38). 17. Aplicados ao caso os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, a aprovação das contas, com ressalvas, é medida que se impõe. 18. Contas aprovadas com ressalvas e com determinações.

(TSE - PC: 060043234 BRASÍLIA - DF, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 28/04/2023, Data de Publicação: 19/05/2023) (Grifei)

## PARTICIPAÇÃO DA MULHER NO LEGISLATIVO



Quadro K.1. “Participação da mulher no legislativo”, obtido na Agência Câmara. Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/1041721-deputadas-defendem-cotas-para-mulheres-no-legislativo/> Acesso em 12.08.2024.



Quadro K.2. Gráfico obtido a partir do sítio online TSE Mulheres. Acesso disponível no link: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas> Acesso em 12.08.2024.

## Anexo L

### **Texto constitucional consolidado após as emendas constitucionais de anistia**

#### Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

(...)

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: Regulamento

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021)

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022)

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022)

§ 9º Dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais, os partidos políticos devem, obrigatoriamente, aplicar 30% (trinta por cento) em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 133, de 2024)