

# Ameaça à Cota de Gênero - Tentativa de Superação do Acórdão da ADI 5617 e das Conquistas da Lei Nº 9.504/1997 pelos Projetos de Lei 2.996/2019 e 4.130/2019

**EVELYN MELO SILVA**  
**SAMARA MARIANA DE CASTRO**

**Sobre a autor:**

**Evelyn Melo Silva.** Advogada, assessora parlamentar e consultora legislativa. Membro da Comissão de de Direito Eleitoral e de Proteção de Dados e Direito à Privacidade da OAB/RJ. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep.

**Samara Castro.** Advogada de Direito Eleitoral, atua na área de assessoria e consultoria a partidos políticos e parlamentares. Vice Presidenta da Comissão de Proteção de Dados e Direito à Privacidade da OAB-RJ. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/RJ. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep.

## RESUMO

A política de cotas para a participação das mulheres na política é fruto da mobilização e luta por igualdade há anos. Desde a luta das sufragistas, pelo direito ao voto, até a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, a cota de gênero na política é medida de redução de desigualdade. Mas as mulheres precisam estar sempre mobilizadas, pois as alterações legislativas nem sempre garantem, na sua plenitude, as medidas necessárias para igualar anos de disparidade na participação entre homens e mulheres na política. E a positivação de uma política não significa, em si, uma vitória capaz de desmobilizar as mulheres, pois novos projetos de lei, tendentes a fazer regredir as conquistas já alcançadas são apresentados até mesmo como forma de superar direitos positivados e jurisprudência pacificada, como é o caso dos projetos de lei 2.996/2019 e 4.130/2019, ambos tramitando na Câmara dos Deputados. A luta por igualdade de condições não pode dar trégua.

**Palavras-chave:** cota, gênero, política.

## ABSTRACT

The policy of quota for women's participation in politics in Brazil has been the result of mobilization and the struggle for equality for many years. From the suffrage struggle for the right to vote to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the gender quota in politics is a measure of inequality reduction. But women must always be mobilized, as legislative changes do not always fully guarantee the necessary measures to equalize years of disparity in the participation of men and women in politics. Moreover, the regulation of a policy does not mean a victory capable of demobilizing women, as new bills, aimed at retracing the achievements already achieved, are presented even as a way to overcome established rights and pacified jurisprudence, as it is. Indeed, it is case of bills 2.996/2019 and 4.130/2019, both pending decision in the House of Representatives. The struggle for a gender-balanced playing field cannot give a break.

**Keywords:** quota, gender, politics.

## HISTÓRICO DAS COTAS

A cota de gênero da política surgiu no cenário internacional em 1979, em um tratado aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, durante a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (em língua inglesa, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW), na qual as mulheres fizeram um chamado a medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher também na esfera política.

Em 1990, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU publicou a Resolução 1990/15, com a seguinte recomendação:

*Recommendation VI. All civil service regulations should have clear statements on practices of recruitment, appointment, promotion, leave entitlement, training and development, and other conditions of service. Governments, political parties, trade unions and professional and other representative groups should each aim at targets to increase the proportion of women in leadership positions to at least 30 per cent by 1995, with a view to achieving equal representation between women and men by the year 2000, and should institute recruitment and training programmes to prepare women for those positions.*

Foi o primeiro documento a estabelecer o percentual de 30% de cota de gênero para aumentar a proporção de mulheres em espaços de liderança, até 1995, com projeção de aumento para 50% até 2000.

## SURGIMENTO DAS COTAS NO BRASIL

Mas só em 1995, aplicou-se no Brasil, uma cota ainda inferior ao sugerido pelo Conselho Econômico e Social da ONU. Através da Lei nº 9.100/1995, a legislação brasileira passou a prever uma cota de gênero de "Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres", para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, nos termos do art. 11, § 3º da mencionada legislação.

As cotas de gênero foram ampliadas de 20% para 30% apenas em 1997, sete anos de atraso em relação à Resolução 15 da ECOSOC, por alteração da Lei das Eleições, Lei nº 9.504, que passou a exigir, no art. 10, § 3º, que os partidos e as coligações "deveriam reservar" a cota mínima de 30% de mulheres na lista de candidatos para a Câmara dos Deputados, à Câmara Legislativa, às Assembleias Legislativas e às Câmaras municipais.

Com a redação dúbia quanto à sua obrigatoriedade, a Lei nº 12.034, de 2009 alterou a redação do referido dispositivo legal, substituindo o termo "deverá reservar" por "preencherá", dando caráter impositivo para a cota de 30%. Assim, a redação do art. 10, § 3º passou a vigorar com a seguinte redação: "Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo".

Para consolidar a interpretação legislativa, o caráter obrigatório do preenchimento da cota mínima de 30% de candidatura de mulheres foi pacificado na jurisprudência em agosto de 2010, no julgamento do REsp 78432 pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Mas, como a reserva de vagas não resulta, necessariamente, na reserva de cadeiras, a simples cota de candidatura não faz aumentar, por si só, o número de mulheres eleitas. Necessária, então, a criação de cotas de vagas no legislativo, para se superar esse déficit histórico. Neste sentido, o primeiro projeto apresentado foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 98/2015, de autoria da Comissão de Reforma Política do Senado Federal, já aprovada no Senado e que agora tramita na Câmara dos Deputados sob o nº 134/2015<sup>2</sup>, que prevê um mínimo de vagas para mulheres no Legislativo brasileiro. A PEC acrescenta o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar a cada gênero, percentual mínimo de representação nas cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais, nas 3 (três) legislaturas subsequentes à promulgação da Emenda em três patamares, de 10% (dez por cento) das cadeiras na primeira legislatura; de 12% (doze por cento) das cadeiras na segunda legislatura; e de 16% (dezesseis por cento) das cadeiras na terceira legislatura.

---

<sup>1</sup> Tradução livre: Recomendação VI. Todos os regulamentos do serviço público devem ter declarações claras sobre práticas de recrutamento, nomeação, promoção, direito a férias, treinamento e desenvolvimento e outras condições de serviço. Governos, partidos políticos, sindicatos e grupos profissionais e outros representantes devem procurar metas para aumentar a proporção de mulheres em posições de liderança para pelo menos 30% até 1995, com o objetivo de alcançar uma representação igual entre homens e mulheres até o ano 2000, e deve instituir programas de recrutamento e treinamento para preparar as mulheres para esses cargos

<sup>2</sup> Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1386083&filename=PEC+134/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1386083&filename=PEC+134/2015)>. Acesso em: 24 fev.

## RESERVA DE RECURSOS PARA AS MULHERES

Mas a política de cotas, através de reserva de vagas apenas para candidaturas, isoladamente, não é capaz de assegurar às mulheres maior participação em espaços de liderança e decisão. Observa-se que mesmo após 20 anos da adoção da política de reserva de vagas, o Brasil tem a 3ª menor participação de mulheres na política na América Latina, de acordo com IBOPE/ONU Mulher. Isto porque a política de reserva de vagas, separada de uma política de reserva de recursos, não é capaz de gerar competitividade entre as candidaturas femininas. Assim, da forma como foram inicialmente aplicadas, as cotas de gênero na política brasileira foram feitas para não funcionar.

Nesta toada, a Lei nº 12.034, de 2009, que alterou o termo "deverá reservar" por "preencherá" as cotas de gênero de 30%, é a mesma que iniciou o estabelecimento de condições materiais para as mulheres se organizarem na política. A referida legislação estabeleceu que o mínimo de 5% do total dos recursos oriundos do Fundo Partidário deveriam ser aplicados pelos Partidos Políticos, de acordo com o art. 44, V, na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Para dirimir a questão suscitada por diversos partidos, sobre a aplicabilidade das mesmas regras de 30% da cota de gênero, ante a determinação legislativa de aplicação de apenas 5% de recursos do Fundo Partidário em políticas para as mulheres, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADI 5617, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade da norma que dispunha de porcentagem menor que 30% de recursos para políticas de participação das mulheres.

No acórdão, da Relatoria do Ministro Edson Fachin, não só foi declarada a inconstitucionalidade da expressão "três" contida no art. 9º da Lei nº 13.165/2015, que estabelecia que nas três eleições subsequentes à promulgação da lei, deveria ser aplicado o mínimo de 5% e o máximo de 15% do Fundo Partidário em campanhas de mulheres; como se deu interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para 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; como foi declarada a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.

Destaca-se que em 2017 foi instituído o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), por meio da Lei nº 13.487, mas que não previu a destinação mínima para candidaturas femininas. Não obstante, na Consulta ao TSE nº 0600252-18.2018.6.00.0000, a Ministra Rosa Weber respondeu afirmativamente no sentido de que deveriam ser observados os percentuais mínimos de candidatura por gênero na distribuição tanto do FEFC, quanto do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, na lida adotada no acórdão da ADI 5617.

## AMEAÇA À COTA DE GÊNERO

Não obstante a previsão legal e a interpretação conforme estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, a Deputada Federal e presidente do PODEMOS/SP, Renata Abreu, portanto uma mulher, apresentou o Projeto de Lei nº 2.996/2019, para mudar as regras de preenchimento de vagas, retirando o mínimo de 30% para candidaturas de cada gênero e estabelecendo o máximo de 70% de cada gênero (onde reside a garantia de mínimo de 30% de candidaturas de mulheres) e as regras de distribuição dos recursos, estabelecendo o mesmo percentual de recursos por gênero por registro de candidatura, ou seja, se não tem mínimo de 30%, se não completar a chapa inteira e tiver um percentual menor que 30% de mulheres, os recursos serão aplicados na porcentagem menor que 30% para as mulheres e a totalidade dos candidatos inscritos.

Dito de outra forma, por exemplo, se cada partido pode registrar como candidatos e candidatas para a Câmara dos Deputados, à Câmara Legislativa e às Assembleias Legislativas o total de até 150% do número de lugares a preencher, 70% dessas vagas podem ser de homens, sem que os outros 30% necessariamente sejam preenchidos, o que, na prática, faz com que o número de candidatas seja menor.

Destaca-se que após muita pressão e mobilização das mulheres, a Deputada autora apresentou o pedido de retirada do projeto, através do Requerimento n. 2387/2019, em 25/09/2019.

No entanto, o perigo não cessou. Ainda tramita na Câmara dos Deputados o projeto de lei nº 4.130/2019, da mesma Deputada Renata Abreu, estabelecendo a mesma regra de registro de candidatura de no máximo 70% para cada gênero, retirando a obrigatoriedade de registro mínimo, e estabelecendo que os partidos deverão aplicar, no mínimo, 30% de recursos para as candidaturas femininas.

Qual é o problema? É que se o partido deve aplicar o mínimo de 30% em candidaturas femininas, ele não é obrigado a aplicar no mesmo percentual de candidaturas femininas inscritas, caso seja maior que os 30%. Ou seja, o projeto de lei tenta superar o direito já positivado e a jurisprudência pacificada sobre o assunto, para regredir a conquista das mulheres.

O motivo da apresentação do projeto de lei? A Deputada Renata Abreu responde a ações de investigação judicial eleitoral e de impugnação de mandato eletivo na Justiça Eleitoral por usar candidatas laranjas para preencher a cota feminina nas eleições de 2018. Assim, aprovado o projeto de lei, seus processos perdem o objeto e a Deputada estará isenta de sanção.

## **CONCLUSÃO**

Conclui-se que a política de cotas para as mulheres necessita da constante mobilização, seja para avançar nas pautas e nos direitos já conquistados, seja para não permitir o retrocesso, que pode vir de todos os lados, até de mulheres como a Deputada Federal Renata Abreu. Por isso, a luta por igualdade de condições não pode dar trégua.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm)>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm)>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 78432, Acórdão, Relator(a) Min. Arnaldo Versiani, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 12 ago. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, Processo Eletrônico DJe-211, Divulg 02-10-2018, Publicado em: 03 out. 2018.

CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw1.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2019.

RESOLUÇÃO 15 DO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3TdBpbneqU4J:https://digitallibrary.un.org/record/196840/files/e-1990-90-e.pdf+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 29 set. 2019.