



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
ASSESSORIA
SAUS QUADRA 05 LOTE 03 E 04 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA CONJUNTA n. 00001/2025/CEPE/CJUR/OD-AGU

NUP: 00590.000160/2024-31

INTERESSADOS: ESCOLA SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO MINISTRO VICTOR NUNES LEAL

ASSUNTOS: REVISÃO DO CÓDIGO ELEITORAL – ANÁLISE DE PONTOS CRÍTICOS DO PLC 112/2021

O Observatório da Democracia da Advocacia-Geral da União (AGU), nos termos de seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria Normativa nº 128, de 26 de março de 2024, visando a promover a “discussão e estudo de temas relativos ao fortalecimento da democracia” (art. 1º do Regimento Interno), com acordo com o princípio de “respeito às instituições democráticas” (art. 2º do Regimento Interno), e no exercício de sua competência para “elaborar diagnósticos que subsidiem medidas de fortalecimento das instituições democráticas” (art. 3º, I do Regimento Interno), como “espaço permanente para debates e discussões sobre o equilíbrio democrático e institucional do País”(art. 3º, III do Regimento Interno), adota a presente

NOTA TÉCNICA

voltada a subsidiar a análise do Projeto de Lei Complementar (PLC) 112/2021 que se encontra em tramitação no Congresso Nacional com a proposta de consolidar a legislação eleitoral e partidária brasileira em um único diploma legal composto por 898 artigos.

1. INTRODUÇÃO

1.1. O projeto propõe mudanças significativas no cenário legislativo eleitoral, abrangendo diversos aspectos fundamentais para o fortalecimento da democracia.

1.2. Entre as principais alterações, destacam-se a ênfase na transparência e na segurança eleitoral, com o objetivo de tornar os processos mais confiáveis e garantir eleições justas. Além disso, busca-se promover a igualdade no exercício do voto, por meio da adoção de medidas inclusivas que assegurem o acesso equitativo de todos os cidadãos à competição eleitoral.

1.3. Outro ponto relevante é o fortalecimento da autonomia dos partidos políticos, acompanhado do incremento da transparência em suas atividades e na prestação de contas. Essa diretriz visa, ainda, incentivar a participação política de mulheres e de outros grupos historicamente sub-representados, desafio ao qual os partidos políticos devem dedicar total atenção, considerando a missão constitucional que lhes é confiada de proteção dos direitos fundamentais.

1.4. O projeto também enfrenta o desafio contemporâneo da disseminação de notícias falsas, ao introduzir normas específicas para o combate às *fake news* durante o período eleitoral, com vistas à proteção da integridade do processo democrático.

1.5. Por fim, são estabelecidas diretrizes nítidas para a Justiça Eleitoral, com o intuito de aprimorar a organização.

1.6. Não se duvida da importância da iniciativa de revisão, na medida em que essas mudanças buscam modernizar e consolidar a legislação eleitoral, adaptando-a às transformações sociais e tecnológicas atuais.

1.7. No entanto, é essencial que haja um debate aprofundado sobre certos temas abordados, garantindo que todas as preocupações e implicações sejam devidamente consideradas e discutidas.

1.8. Assim, dada a complexidade e abrangência da matéria, esta nota técnica tem como objetivo destacar e analisar ponto considerado central no debate atual, identificado como prioritário pelo Observatório da Democracia da AGU: violência política contra mulheres no ambiente digital.

2. DIREITO DAS MULHERES

2.1. A revisão do Código Eleitoral deve contemplar dispositivos que instituem de forma efetiva a promoção da participação política de mulheres, com especial atenção às mulheres negras e indígenas. A proteção à participação política feminina é tema de interesse geral, a demandar o envolvimento, de maneira articulada e permanente, do setor público, do setor privado, dos partidos políticos e das plataformas digitais, promovendo a construção de uma cultura política inclusiva e equitativa.

2.2. Importante destacar que os compromissos de eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública e “garantir, em igualdade de condições com os homens, o direito a participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas”, bem como “ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais”, foram assumidos pelo Brasil na **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**^[1], aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 93, de 14 de novembro de 1983 e assinada pelo Brasil, em Nova York, no dia 31 de março de 1981 e ratificada pelo Decreto nº 4.377/2002.

2.3. A consolidação de uma democracia substancial requer a adoção de ações afirmativas que transcendam as garantias formais e assegurem mecanismos de justiça redistributiva e representativa. A constitucionalização da igualdade exige que os critérios de raça e gênero sejam reconhecidos como dimensões centrais para o fortalecimento da democracia.

2.4. A revisão do Código Eleitoral deve responder a esse desafio histórico com medidas concretas, estruturantes e permanentes, que contribuam para a construção de um sistema político verdadeiramente inclusivo, plural e democrático, com resgate para a confiança da sociedade no processo eleitoral, como um pilar da democracia.

2.5. Acresça-se que a institucionalização de práticas de transparência mostra-se fundamental, porque fortalece a legitimidade dos pleitos e previne questionamentos infundados sobre os resultados eleitorais, contribuindo para a estabilidade democrática.

2.6. A atualização das regras sobre financiamento político é crucial, com ênfase em definição de limites nítidos para doações, exigência de relatórios financeiros simplificados e regulares e fortalecimento dos mecanismos de fiscalização. O controle efetivo sobre os recursos utilizados em campanhas é essencial para evitar abusos de poder econômico, promover a isonomia entre candidaturas e ampliar a confiança da população nos representantes eleitos.

2.7. Para tanto, é essencial assegurar que recursos dos fundos partidários sejam destinados a ações voltadas à valorização da ação feminina, da consciência negra e indígena, à formação política de lideranças femininas representantes desses grupos e ao estímulo à representatividade nos espaços de poder. Essa diretriz deve ser acompanhada da exigência que as plataformas digitais adotem planos de integridade específicos para o processo eleitoral, voltados à proteção das candidaturas de mulheres, atentando para as mulheres negras e à prevenção da violência política de gênero e raça no ambiente virtual.

2.8. Em 2024, mulheres representaram 34% das candidaturas, mas apenas 18% das pessoas eleitas, refletindo uma sub-representação estrutural^[2].

2.9. Importa sublinhar que a violência política não se limita ao número de cadeiras ocupadas: ela se manifesta de forma estrutural e simbólica, atingindo especialmente aquelas lideranças oriundas das periferias, das comunidades tradicionais e dos territórios vulnerabilizados. A ausência dessas lideranças nos espaços de decisão compromete a pluralidade do debate público e a legitimidade das instituições representativas.

2.10. A demandar especial atenção está a violência de gênero no ambiente digital, cujo arcabouço jurídico - embora com alguns avanços, como a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, Marco Civil da Internet no Brasil, e a tipificação de

crimes como a difamação e a ameaça previstos no Código Penal - ainda carece de um olhar mais sensível para a prevenção, a educação digital e o combate à desinformação e violência de gênero.

2.11. Essa questão é fundamental e demanda um debate específico, razão pela qual o Observatório da Democracia da AGU pretende destacar a preocupação com a violência política de gênero no ambiente digital, tema que considera dos mais relevantes no contexto atual.

3. VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA MULHERES NO AMBIENTE DIGITAL

3.1. A violência política de gênero, especialmente no ambiente digital, configura violação direta aos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade substancial entre homens e mulheres, fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III e IV, da Constituição Federal de 1988).

3.2. Com base nos dados divulgados pelo Observatório Nacional dos Direitos Humanos (ObservaDH), vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), entre 2017 e 2022, foram registradas mais de 293 mil denúncias de crimes de ódio na internet. A incitação à violência contra a vida liderou essas violações, com 76,1 mil casos. A misoginia destacou-se como o crime de ódio que mais cresceu no período, passando de 961 denúncias em 2017 para 28,6 mil em 2022, um aumento de quase 30 vezes. Esses dados evidenciam a crescente preocupação com as violações de direitos humanos no ambiente online, com especial destaque para a violência contra mulheres, e reforçam a necessidade de políticas públicas eficazes para combater a violência digital^[3].

3.3. Os dados expostos evidenciam a necessidade de formulação e implementação de estratégias de ação dotadas de efetividade e capacidade de produzir respostas institucionais consistentes à violência política de gênero.

3.4. Nesse sentido, cumpre destacar quatro eixos prioritários de atuação: i. o fortalecimento de mecanismos de responsabilização das plataformas digitais; ii. a importância da elaboração de planos de integridade voltados à participação política das mulheres; iii. a adoção de políticas públicas de promoção da igualdade de gênero nos espaços de poder; e iv. o enfrentamento estruturado à misoginia.

3.4.1. É imperioso promover a tipificação da **responsabilidade de provedores de internet** quanto à observância dos parâmetros já estabelecidos pelo Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), especialmente no tocante à proteção da liberdade de expressão em equilíbrio com outros direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a igualdade de gênero.

3.4.1.1. A proteção à liberdade de expressão, direito fundamental previsto no artigo 5º, IV da Constituição da República, não autoriza o discurso de ódio ou a violência praticada contra minorias políticas. Não há que se relacionar o tema com a prática de censura, mas com a noção de responsabilidade compartilhada para a proteção de direitos fundamentais.

3.4.1.2. O adequado enfrentamento do tema não dispensa reconhecer a centralidade das redes sociais na dinâmica da violência política de gênero. Por essa razão, é urgente que essas plataformas adotem protocolos transparentes e eficazes de moderação de conteúdo, com foco no combate à desinformação e à violência de gênero. Trata-se de assegurar que os ambientes digitais não se tornem espaços de impunidade e reprodução de discursos de ódio.

3.4.2. Urge que se promova a imediata incorporação de medidas concretas de prevenção e combate à violência política de gênero em **planos de integridade**, tanto em instituições públicas quanto em partidos políticos e federações partidárias.

3.4.2.1. A medida é essencial para a prevenção de práticas discriminatórias e da violência contra mulheres em espaços de poder e prestigia a disciplina constante na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, Lei do Governo Digital, bem como proporcionam segurança e minimizam riscos para instituições e empresas.

3.4.2.2. Esses planos devem contemplar códigos de conduta, canais de denúncia seguros, medidas educativas e instrumentos de responsabilização, funcionando como instrumentos de transformação institucional e fortalecimento de uma cultura política mais inclusiva e respeitosa.

3.4.3. Quanto à **promoção da participação política das mulheres**, é fundamental fomentar políticas públicas e ações afirmativas voltadas à ampliação da presença feminina em cargos eletivos e de liderança.

3.4.3.1. A observância das ações afirmativas já é imperativo legal, previsto na legislação eleitoral, em especial na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, em seu artigo 10, §3º. No entanto, a reserva de percentual mínimo de candidaturas por gênero, isoladamente, não se revela suficiente, mas se revela limite mínimo do qual não se pode retroceder.

3.4.3.2. Com efeito, a fixação formal de quota não assegura a efetiva participação das mulheres nos espaços de decisão política, porque não traduz em representatividade real, exigindo que se avance rumo à paridade, conforme previsto no ODS 5 do Plano Global da ONU, ao qual o Brasil aderiu.

3.4.3.3. Importa destacar que essa baixa representatividade não decorre, como por vezes se quer fazer crer, em um suposto desinteresse das mulheres pela arena política. Tal argumento reforça preconceitos históricos e perpetua uma lógica de exclusão, incompatível com a democracia substantiva, especialmente quando se fala da mulher negra.

3.4.3.4. Como observa Angela Davis, a exclusão das mulheres negras do espaço político não se deu por ausência de vocação ou interesse, mas foi sustentada por “ideias racistas que justificavam a escravidão e as noções sexistas que fundamentavam a exclusão das mulheres da arena política na qual se travava a batalha contra a escravidão”, revelando a opressão que historicamente marginaliza vozes femininas e negras nos processos decisórios^[4]. Sueli Carneiro, importante filósofa negra brasileira ressalta a dupla opressão sobre a mulher negra, que precisa ser superada, de gênero e de raça^[5].

3.4.3.5. A sub-representação das mulheres na política constitui não apenas uma questão de justiça social, mas também um fator que contribui para a perpetuação da violência de gênero no exercício da atividade política.

3.4.3.6. A promoção de campanhas de conscientização, incentivos partidários e o cumprimento efetivo das normas de financiamento e distribuição equitativa de recursos entre candidaturas femininas são passos decisivos nessa direção.

3.4.4. Por fim, destaca-se a necessidade de **enfrentamento estruturado da misoginia**, como prática de violação a direitos humanos fundamentais, que compromete a erradicação das desigualdades.

3.4.4.1. Imperiosa a adoção de medidas coordenadas para o enfrentamento da misoginia enquanto fenômeno estruturante da violência política contra as mulheres.

3.4.4.2. Isso implica o desenvolvimento de campanhas educativas, ações interinstitucionais de combate a estereótipos de gênero e fortalecimento da atuação do sistema de justiça e da sociedade civil.

3.4.4.3. Acresçam-se ações voltadas para o fortalecimento da atuação das ouvidorias e defensorias públicas, a produção de dados que permitam o monitoramento contínuo do fenômeno e a criação de marcos normativos que reconheçam a misoginia como forma específica de violência. O reconhecimento do caráter sistêmico dessa violência é essencial para a formulação de respostas adequadas e duradouras.

4. CONCLUSÃO E PROPOSIÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL

O PLC 112/2021 é uma oportunidade histórica de modernizar e sistematizar a legislação eleitoral brasileira. No entanto, o sucesso dessa empreitada depende do compromisso com os princípios democráticos, especialmente a igualdade, a transparência e a integridade do processo político. Propõe-se, portanto, o acompanhamento qualificado da tramitação legislativa e o fortalecimento do debate público com base em evidências e na escuta ativa da sociedade civil. As estratégias aqui expostas indicam caminhos possíveis e viáveis para combater esse fenômeno de maneira sistêmica e eficiente.

Diante do exposto, propõe-se ao Congresso Nacional:

1. Abertura de espaços legislativos de escuta e deliberação, com a participação de mulheres vítimas de violência política, especialistas em tecnologia e direitos digitais, representantes de provedores de internet e membros da sociedade civil organizada;

2. Adoção de marco legal específico para responsabilidade de provedores de internet, com diretrizes nítidas para o enfrentamento à desinformação e aos discursos de ódio, sem violação à liberdade de expressão;

3. Aperfeiçoamento da Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021, com tipificação mais específica de condutas praticadas em ambientes digitais, que configuram violência política de gênero;

4. Incentivo à criação de planos de integridade pelos provedores de internet nas quais circulem discursos políticos e propaganda eleitoral, assim como nos partidos políticos e federações partidárias, com exigência legal de adoção de medidas preventivas e punitivas do racismo e de casos de violência de gênero; e

5. Fomento à educação política e midiática com perspectiva de gênero e de raça, promovendo uma cultura de respeito, inclusão e igualdade.

O Congresso Nacional tem papel central na promoção de um ambiente político democrático, plural e seguro para todas as pessoas. As medidas aqui recomendadas representam não apenas uma resposta à realidade atual, mas um compromisso com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Brasília, 04 de maio de 2025.

ALEXANDRA DA SILVA AMARAL
Procuradora Federal
Comissão de Estudos e Pesquisas Empíricas
Observatório da Democracia/AGU
Relatora

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00590000160202431 e da chave de acesso c7147167

Notas

1. ^ Disponível em https://www.onumulheres.org.br:chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em 29/04/2025.
2. ^ Disponível em Pannel Perfil Candidato. Acesso em 29/04/2025.
3. ^ Disponível em Incitação à violência contra a vida na internet lidera violações de direitos humanos com mais de 76 mil casos em cinco anos, aponta ObservaDH — Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Acesso em 29/04/2025.
4. ^ DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe** [recurso eletrônico]; tradução Heci Regina Candiani. Ed. - São Paulo : Boitempo, 2016.
5. ^ CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

Documento assinado eletronicamente por *.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2205876164 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 14-05-2025 14:43. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento assinado eletronicamente por *.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2205876164 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 14-05-2025 15:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
