



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LÍDICE DA MATA
PARECER N° , DE 2018

SF/18341.39234-82

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 389, de 2014, da Senadora Ângela Portela, que *altera a redação dos arts. 10 e 44 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e dos arts. 44 e 45 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para garantir o preenchimento por parte dos partidos de cinquenta por cento das vagas nas eleições proporcionais para candidatos de cada sexo, estabelecer reserva de tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão para candidaturas de mulheres, elevar o percentual do Fundo Partidário destinado à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como o percentual do tempo de propaganda partidária gratuita destinada a promover e difundir a participação política feminina.*

Relatora: Senadora **LÍDICE DA MATA**

I – RELATÓRIO

O PLS nº 389, de 2014, de autoria da Senadora Ângela Portela, altera a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997) e a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), para estabelecer medidas que promovam a igualdade de gênero no tocante à candidatura a cargos eletivos, à distribuição do tempo de propaganda eleitoral e partidária gratuita no rádio e na televisão e à utilização de parcela do Fundo Partidário na promoção e difusão da participação política feminina.

Nesse sentido, o PLS, em seu art. 1º, altera a Lei das Eleições para propor as seguintes medidas:

a) aumentar o percentual de candidaturas femininas nas eleições proporcionais de 30% para 50%, sob pena de indeferimento do registro de todos os candidatos do partido que descumprir essa obrigação; e

b) determinar que partidos e coligações dividam seu tempo de propaganda eleitoral na proporção do número de candidatos de cada sexo.

Por seu turno, no art. 2º, o PLS modifica a Lei dos Partidos Políticos para:

a) ampliar de 5% para 10% o percentual mínimo da parcela do Fundo Partidário recebida pelos partidos que deverá ser aplicado em programas de promoção e difusão da participação política das mulheres; e

b) destinar 50% do tempo de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão à promoção e difusão da participação política feminina.

Na justificação, a autora destaca que a participação das mulheres no Poder Legislativo brasileiro sempre foi muito baixa, deixando o Brasil nos últimos lugares na escala internacional de participação feminina nos parlamentos. Acrescenta que partidos e coligações não se preocupam em atrair candidaturas competitivas de mulheres, sendo que muitos deles cumprem sua cota de 30% de candidaturas femininas com *candidatas de fachada*, razão pela qual não surpreende que poucas sejam as mulheres eleitas a cada pleito.

Por tais razões, a autora defende que a regra eleitoral vigente é ineficaz para atingir os fins a que se propõe e considera urgente o seu aperfeiçoamento para elevar a participação feminina na Câmara dos Deputados a pelo menos, 30%, percentual encontrado em outros países de nossa região.

A proposição não recebeu emendas.



II – ANÁLISE

Não há óbice de natureza constitucional ao PLS nº 389, de 2014. No tocante à iniciativa, a Constituição Federal confere competência privativa à União para legislar sobre direito eleitoral, e competência ao Congresso Nacional para dispor sobre essa matéria, nos termos dos arts. 22, I, e 48, *caput*.

Com relação à matéria tratada pelo PLS, as medidas propostas estão em conformidade com o disposto no art. 3º, incisos I e IV, da Constituição Federal, que estabelece como objetivos da República construir uma sociedade livre, justa e solidária e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Também se coaduna com o disposto no art. 5º, inciso I, que estatui que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos da Constituição.

Afinal, as ações afirmativas – as quais compreendem as políticas de cotas – voltam-se à efetivação do princípio da igualdade, com vistas a corrigir desigualdades de cunho histórico. Exemplos recentes, considerados constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF), são as cotas para reserva de vagas no ensino superior e no serviço público.

Sobre o tema, cabe lembrar o registro do Ministro Nelson Jobim na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.946-MC/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, de que a discriminação positiva introduz tratamento desigual para produzir, no futuro e em concreto, a igualdade. Trata-se, portanto, de medida constitucionalmente legítima porque se constitui em instrumento para alcançar a igualdade real.

As medidas propostas também não interferem na lógica do sistema proporcional e da representatividade, porquanto mantêm as regras que conferem cadeiras aos partidos em conformidade com o número de votos recebidos e que determinam o posicionamento do candidato na lista do partido conforme sua votação individual. E, sobretudo, o eleitor não tem restringida sua liberdade de votar e de eleger o candidato de sua preferência, sem qualquer imposição relativa a gênero, raça, religião, idade, condição econômico-social.

Tampouco há que se falar em restrição indevida à liberdade de candidatura. Tendo em vista o elevado número de candidatos que podem ser registrados por partido político para cada cargo nas eleições proporcionais, não há como sustentar que determinado candidato potencial pode vir a ser eliminado pelo fator da exigibilidade da paridade, pelo mero fato de não pertencer ao sexo a ser representado.

Tome-se como exemplo as unidades da Federação com menor representação na Câmara dos Deputados e que elegem apenas 8 deputados federais. Em tais eleições, caso a paridade de gênero nas candidaturas seja aprovada, cada partido ou coligação poderá registrar 8 candidatos e 8 candidatas, número suficientemente alto para contemplar as candidaturas de cada gênero com possibilidades reais de eleição.

Especificamente no tocante à sanção pelo descumprimento da paridade nos registros de candidatura, qual seja, o indeferimento do registro de todos os candidatos do respectivo partido, a medida parece-nos desarrazoada. Afinal, segundo tal norma, candidatos seriam punidos por ilegalidade praticada não por eles, mas pelo partido que representam. Dessa forma, proponho emenda que substitui a sanção prevista no PLS pela suspensão do recebimento de cotas do Fundo Partidário por um mês à agremiação partidária que descumprir a citada obrigação.

Por seu turno, as medidas não violam o art. 17 da Carta Magna, que confere autonomia aos partidos políticos. Embora assegure a liberdade de criação dos partidos políticos e garanta sua autonomia em relação ao Estado, tal dispositivo autoriza limitações ao livre funcionamento das agremiações partidárias com o objetivo de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Quanto à juridicidade, o projeto é irretocável, visto que: o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos, qual seja, via edição de lei ordinária, é o adequado; o assunto nele vertido *inova* o ordenamento jurídico; possui o atributo da *generalidade*; se afigura dotado de potencial *coercitividade* e é compatível com os *princípios diretores do sistema de direito pátrio*.

A proposição está em conformidade com as normas regimentais e não necessita de reparos no tocante à técnica legislativa.



SF/18341.39234-82

Quanto ao mérito, o projeto é louvável e deve ser aprovado, uma vez que consagra o princípio da igualdade entre homens e mulheres, ao exigir que os partidos políticos confirmam maior viabilidade e estrutura financeira às candidaturas femininas, uma vez que essas instituições, via de regra, têm conferido pouquíssimo apoio à participação feminina nas disputas eleitorais.

Afinal, para que uma candidata desprovida de recursos financeiros tenha chances reais de vitória no pleito e de ingresso nos espaços públicos de poder, é necessário que lhes sejam fornecidos meios de divulgar suas propostas e conquistar a preferência do eleitorado, tal como se dá em relação aos candidatos do sexo masculino. E somente com o comprometimento dos partidos será possível ampliar o percentual de ocupação de cargos eletivos por mulheres.

Cabe lembrar que alguns dos casos de maior sucesso no esforço de ampliar a participação feminina na política provêm de países cujos partidos políticos adotaram cotas de candidaturas para mulheres de modo voluntário, sem qualquer necessidade de legislação, como a Suécia, Finlândia e Noruega.

No Brasil, todavia, há pouco espaço na maioria dos partidos políticos e não lhes são destinados recursos de campanha suficientes para a divulgação de suas candidaturas em igualdade com as candidaturas masculinas.

Desse cenário resulta a baixíssima participação feminina nos parlamentos, como na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de apenas 54 Deputadas e 13 Senadoras, muito inferior à média global de 23%.

Segundo dados do sítio eletrônico da Inter-Parliamentary Union, o Brasil ocupa, em um ranking de 188 países, a 152^a (centésima quinquagésima segunda) posição, numa escala decrescente de participação feminina na Câmara dos Deputados, atrás da maioria dos países da América do Sul, como a Bolívia (2º), Argentina (15º), Equador (19º), Peru (54º), Suriname (66º), Venezuela (78º), Uruguai (98º), Colômbia (104º) e Paraguai (132º).

E segundo pesquisa realizada pela DataSenado/Procuradoria da Mulher em 2014, com 1091 cidadãos de 16 anos ou mais em todos os estados brasileiros, o principal motivo alegado pelas mulheres para não se

candidatarem é a falta de apoio dos partidos políticos (com 41% das respostas).

Portanto, não há como aguardar que o equilíbrio político entre homens e mulheres seja alcançado naturalmente, isto é, deixando que a evolução da sociedade mude os respectivos padrões.

Como registra Teresa Sacchet na obra *Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas*, 2012, pp. 422-423, enquanto não houver condições de os cidadãos participarem indistintamente em pé de igualdade do processo de tomada de decisão política, a proposta de inclusão de grupos marginalizados por meio de medidas especiais pode constituir-se no **único instrumento efetivo** para alterar a composição do corpo legislativo e impulsionar mudanças substantivas em diferentes esferas.

Daí a relevância das medidas legais de discriminação positiva como as aqui propostas, que, como assevera Sidney Madruga na obra *Discriminação Positiva: Ações Afirmativas na Realidade Brasileira*, 2005, pp. 62 e 75, poderão corrigir ou, ao menos, minimizar as distorções ocorridas no passado e propiciar a igualdade de tratamento e de oportunidades no presente. Isso porque tais medidas propiciam, ainda que de forma gradual, não só uma maior convivência com a diversidade, mas, também, uma espécie de ruptura com o meio social dominante, no que diz respeito à prevalência de certos estigmas arraigados culturalmente no imaginário coletivo, ao contrapor-se a ideias preconcebidas baseadas em falsas generalizações, como a de que a mulher é incapaz.

Vale lembrar que a reserva de vagas em listas para a competição eleitoral é encontrada em países como França, Argentina, Bolívia, México, Bélgica e Espanha, em percentuais que variam de 30% a 50%.

Especificamente no tocante à obrigatoriedade da divisão do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão proporcionalmente ao número de candidatos de cada sexo, prevista no PLS, registro que a medida vai ao encontro do recente entendimento do STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617, em 15 de março de 2017.

Na oportunidade, o relator da ação, ministro Edson Fachin, salientou que o caráter público dos recursos do Fundo Partidário é mais um

elemento a reforçar o compromisso de que sua distribuição entre candidatos a cargos eletivos não se dê de forma discriminatória e que a única interpretação constitucional admissível é que sua distribuição deve ser feita na exata proporção das candidaturas de cada sexo, enquanto for justificada a composição mínima das candidaturas femininas.

Portanto, entendo que a mesma lógica deve pautar a distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Como forma de financiamento público de campanhas eleitorais que é, deve ser distribuída pelos partidos na proporção das candidaturas de cada sexo, em observância ao princípio da igualdade.

Por fim, tendo em vista que a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão foi extinta por meio da Lei nº 13.487, de 6 de outubro 2017, perdeu o objeto a alteração ao art. 45 da Lei nº 9.096, de 1995, prevista no PLS, que amplia o tempo mínimo da propaganda partidária destinado à promoção e difusão da participação política feminina. Por tal razão, apresento emenda que suprime tal alteração e também insere, no texto proposto ao inciso V do art. 44 da citada Lei nº 9.096, de 1995, as modificações trazidas pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

III – VOTO

Em razão do exposto, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 389, de 2014, e, no mérito, por sua aprovação, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao § 6º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, introduzido pelo art. 1º do PLS nº 389, de 2014, a seguinte redação:

“Art. 10.....

.....
§ 6º O partido que descumprir o disposto no § 3º ficará sujeito à suspensão do recebimento de cotas do Fundo Partidário pelo período de um mês.” (NR)

EMENDA Nº – CCJ



Suprime-se a alteração ao inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, prevista no art. 2º do PLS nº 389, de 2014, e dê-se a esse artigo a seguinte redação:

Art. 2º O art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 44.....

.....

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do total;

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

Senadora Lídice da Mata, Relatora