



SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 154, DE 2021 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 5613, de 2020 (nº 349, de 2015, na Câmara dos Deputados), da Deputada Rosangela Gomes, que *estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra a mulher; e altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997.*

Relatora: Senadora **DANIELLA RIBEIRO**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 5613, de 2020 (nº 349, de 2015, na Câmara dos Deputados), de autoria da Deputada Rosangela Gomes, estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra a mulher; e altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

O art. 1º esclarece o escopo da Lei que se pretende aprovar: criar normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra a mulher, nos espaços e atividades relacionados ao exercício de seus direitos políticos e de suas funções públicas.

O art. 2º estatui que serão garantidos os direitos de participação política da mulher, vedadas a discriminação e a desigualdade de tratamento em virtude de sexo ou de raça no acesso às instâncias de representação política e no exercício de funções públicas. O parágrafo único estabelece que as autoridades competentes privilegiarão o imediato exercício do direito violado, conferindo especial importância às declarações da vítima e aos elementos indiciários.



SF/21509.08790-24

O art. 3º conceitua violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher, bem como qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício dos seus direitos e das suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo. Está interligado com o art. 5º, que altera o art. 15 da Lei dos Partidos Políticos, para determinar que o estatuto do partido político deve conter, entre outras, normas sobre prevenção, sancionamento e combate à violência política contra a mulher.

O art. 4º altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para:

a) prever que não será tolerada propaganda que deprecie a condição da mulher ou estimule sua discriminação em razão do sexo feminino, ou em relação à sua cor, raça ou etnia (art. 243, X);

b) criminalizar a divulgação, durante o período de campanha eleitoral (ou seja, após 15 de julho do ano das eleições, nos termos do art. 36 da Lei nº 9.504, de 1997), de fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado. Atualmente esse crime só é configurado se realizado na propaganda eleitoral. A pena imposta ao agente condenado será de detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa;

c) prever as mesmas penas acima a quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos;

d) prever, para todos esses crimes, aumento da pena, em um terço até a metade (art. 323), caso: 1 - sejam cometidos pela imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitido em tempo real; ou 2 - envolvam discriminação contra a mulher;

e) tornar crime, punível com reclusão de um a quatro anos, e multa, assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo, sendo a pena aumentada em um terço se o crime for cometido contra mulher: 1- gestante; 2- maior de sessenta anos ou; 3- com deficiência (art. 326-B);



f) prever aumento da pena em um terço até a metade quando os crimes de calúnia, injúria ou difamação na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, são cometidos com menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia; ou por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitido em tempo real (art. 327).

Já o art. 6º altera o art. 46 da Lei das Eleições, para estabelecer que os debates facultados às emissoras de rádio e de televisão, deverão respeitar a proporção de no mínimo trinta por cento de candidatos de cada sexo, no convite a candidatos às eleições proporcionais.

Por seu turno, o art. 7º determina que os partidos adequem seus estatutos às referidas disposições em até cento e vinte dias da publicação da Lei que decorrer da aprovação do PL. E o art. 8º prevê que a referida Lei entra em vigor na data de sua publicação. Ambos os dispositivos nos parecem relevantes, uma vez que o prazo previsto é necessário para que os partidos políticos formulem, divulguem, debatam e aprovem normas a serem inseridas nos respectivos estatutos, voltadas ao cumprimento das medidas previstas, em especial aquelas relacionadas à prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher.

Na justificação, a autora da proposição registra ser notória a necessidade de incentivar o ingresso das mulheres no mundo da política brasileira, razão pela qual propõe o aperfeiçoamento da legislação em vigor, de modo a não somente garantir a participação das mulheres nos debates e nos espaços de publicidade partidários, como também garantir-lhes um exercício de mandato livre de barreiras preconceituosas, em consonância com os termos da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotada em 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil apenas em 1994.

Foram oferecidas dezessete emendas à proposição.

A emenda nº 1, do Senador Paulo Paim, altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para tratar da distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha entre candidaturas de homens e mulheres, bem como de candidaturas de negros e brancos.

A emenda nº 2, da Senadora Rose de Freitas, altera o art. 1º para prever as normas previstas no PL para combater a violência política contra a mulher compreendem toda ação voltada a restringir o exercício da cidadania pelas mulheres, ainda que fora do período eleitoral.



A emenda nº 3, do Senador Luiz do Carmo, e a emenda nº 16, da Senadora Zenaide Maia, alteram o art. 2º do PL, que veda a discriminação e a desigualdade de tratamento em virtude de sexo ou de raça no acesso às instâncias de representação política e no exercício de funções públicas, para estabelecer tais vedações apenas para impedir ou dificultar campanha eleitoral ou o desempenho de mandato eletivo.

A emenda nº 4, do mesmo Senador, determina que os estatutos partidários deverão conter regras de punição e não de sancionamento à violência política contra a mulher.

O Senador Jean Paul Prates apresentou as emendas 5 a 7. A nº 5 altera o parágrafo único do art. 2º do PL para prever que o agente público competente no âmbito desta Lei priorizará o exercício imediato do direito violado. A emenda nº 6 substitui no texto do PL as expressões “em razão de seu sexo” por “em razão da vítima ser mulher”. A emenda nº 7 permite a produção antecipada de provas nos casos em que se considerada urgente ou relevante à verificação dos fatos.

O Senador Fabiano Contarato apresentou as emendas 8 a 10. A emenda nº 8 considera causa de aumento de pena a divulgação de fatos inverídicos sobre partidos ou candidatos por meio de aplicativos de mensagens privadas. A de nº 9 estende todas as vedações e penalidades aplicadas em razão de violência política contra a mulher às violências semelhantes praticadas em razão de orientação sexual ou identidade de gênero. A de nº 10 fixa os valores das multas por propaganda eleitoral que deprecie e discrimine a mulher. É idêntica a de nº 17, da Senadora Zenaide Maia.

O Senador Izalci Lucas apresentou as emendas nºs 11 a 13. A de nº 11 prevê que as autoridades competentes darão prioridade para o imediato exercício do direito violado, conferindo especial importância às declarações da vítima e aos elementos indiciários. A de nº 12 considera causa de aumento de pena a divulgação de fatos inverídicos sobre partidos ou candidatos com o uso de tecnologia de inteligência artificial e aprendizagem de máquina para montagem de áudio ou vídeo falso. A de nº 13 abrange o período em que vedada a divulgação de fatos inverídicos sobre partidos ou candidatos, a partir do pedido de registro de candidatura. É idêntica a de nº 14, da Senadora Zenaide Maia.



A emenda nº 15, da mesma Senadora, altera o parágrafo único do art. 2º do PL para determinar que as autoridades competentes obrigarão o imediato exercício do direito violado.

## II – ANÁLISE

No tocante à constitucionalidade, cabe registrar que a Constituição Federal confere competência privativa à União para legislar sobre direito eleitoral e sobre direito penal, bem como competência ao Congresso Nacional para dispor sobre essas matérias, nos termos dos arts. 22, I, e 48, *caput*, não se tratando de matéria cuja iniciativa é reservada.

O projeto tampouco apresenta vício de juridicidade ou de regimentalidade.

Quanto à técnica legislativa, o PL atendimento às disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, entre os quais o art. 7º, que determina que o primeiro artigo de uma lei indicará o objeto e respectivo âmbito de aplicação.

Oferecemos, todavia, subemenda ao art. 2º, pois entendemos que não se pretende conceder privilégios, mas priorizar o imediato exercício do direito violado, como ocorre, por exemplo, com feitos eleitorais, que terão prioridade por parte do Judiciário e do Ministério Público e com processos de registro de candidatura, prioritários em relação aos demais processos eleitorais (arts. 16, § 2º, e 94, da Lei nº 9.504, de 1997), indo ao encontro das emendas nºs 5, que é aprovada na forma dessa subemenda, e 11, que fica prejudicada. Por esta razão, rejeitamos a emenda nº 15.

Oferecemos ainda uma subemenda de redação ao art. 5º, que prevê que o estatuto partidário deve conter normas de prevenção, sancionamento e combate à violência política contra a mulher, a fim de que o termo “sancionamento” seja substituído por “repressão” ou “punição”. Afinal, embora aquela palavra tenha sido empregada com sinônimo de “aplicação de sanção, de punição”, também é identificada como sinônimo de “aprovação”, “validação”. Dessa forma, garante-se maior clareza aos termos da lei que se pretende aprovar, em observância ao disposto no art. 11, inciso I, da citada Lei Complementar nº 95, de 1998. Acatamos, portanto, na forma dessa subemenda, a emenda nº 4, com semelhante teor.

A ementa também necessita ser alterada por meio de emenda de redação que preveja que a lei também proíbe a divulgação de fatos



inverídicos sobre partidos ou candidatos no período de campanha eleitoral e assegura a participação de mulheres nos debates com candidatos às eleições proporcionais.

Com relação ao mérito, a iniciativa é certamente louvável e o projeto deve ser aprovado, visto que objetiva estabelecer políticas de conscientização da sociedade e normas concretas e coercitivas para garantir os direitos de participação política da mulher, por meio da criminalização de condutas que menosprezam ou discriminam a mulher durante a campanha eleitoral ou no exercício do mandato.

Trata-se de regras necessárias a coibir as agressões e violações de direitos enfrentadas por mulheres na seara política, em especial na campanha eleitoral, período em que costumam sofrer maior exposição à violência, seja pelo partido político, pela família, por candidatas e candidatos, por autoridades, pela mídia, e que comprometem a participação igualitária da mulher.

Afinal, a violência política contra a mulher pode ter um impacto que vai além das mulheres que a sofrem diretamente, pois além de buscar alijar aquela que é alvo das agressões da política e diminuir o alcance de sua atuação, pode passar a mensagem de que a esfera pública não é lugar para as mulheres e que sofrerão sanções caso insistam em disputar cargos eletivos.

Levantamento realizado pelo Estadão mostrou que, de 50 mulheres que concorreram aos Executivos municipais das capitais no ano passado, 44 relataram violência. A maior parte (46,7%) disse sofrer ataques com frequência e (72,3%) acredita que os episódios prejudicaram a campanha. 88% afirmam ter sofrido violência política de gênero nas eleições de 2020. A violência psicológica é a mais recorrente (97,7%) e a internet é o espaço onde as mulheres são mais atacadas (78%), seguida da campanha de rua (50%).

Além disso, as normas propostas vão ao encontro das recomendações da Organização das Nações Unidas constantes do relatório sobre a violência contra a mulher, datado de 6 de agosto de 2018, no sentido da necessidade de se proibir e criminalizar a violência contra a mulher na política, associada à adoção temporária de cotas de gênero nesse ambiente, à criação de mecanismos de acesso à justiça, à imposição do dever de retratação e a políticas de conscientização da sociedade e das instituições políticas acerca da importância da igualdade entre homens e mulheres na política e da reprovabilidade de qualquer forma de discriminação e violência.



Essas medidas são, portanto, essenciais à promoção de uma cidadania inclusiva, plural e democrática e ao alcance dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil elencados nos arts. 1º e 3º da Constituição Federal.

A proposição também consagra o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, de relatoria do Ministro Edson Fachin, de que os partidos devem resguardar os direitos fundamentais e os valores democráticos, especialmente o direito à igualdade entre homens e mulheres.

O projeto estabelece ainda no art. 4º medidas cuja adoção permitirão a responsabilização penal não apenas de candidatos e dirigentes partidários que divulguem *fake news*, mas também de qualquer indivíduo que pratique essa conduta. Afinal, esse crime vem ocorrendo nas mais diferentes formas e meios, especialmente em mídias sociais, como o Facebook, Instagram e Twitter, inclusive por cidadãos que não são candidatos a cargo eletivo, e a norma que se pretende aprovar objetiva proteger o interesse coletivo e garantir eleições justas e livres.

Oferecemos apenas uma emenda de redação para deixar claro que a pena de divulgação de fatos que sabe inverídicos será aumentada se realizada por meio da imprensa e não pela imprensa.

Além disso, as exigências de prévio conhecimento pelo agente de que a notícia divulgada é inverídica e de que a divulgação tenha capacidade de influenciar o eleitorado para a criminalização do fato são pertinentes, pois não configuram censura ou violação à liberdade de expressão, de comunicação e de manifestação do pensamento e revelam a preocupação de se coibir notícias falsas com maior repercussão, probabilidade de dano e condão de influenciar e enganar grande número de pessoas, quando o crime é praticado em veículo de comunicação social.

Oportuna também a criminalização de práticas como o *deepfake*, tecnologia que usa inteligência artificial para criar vídeos falsos, mas realistas, bem como a montagem de vídeos falsos a partir de cortes e edições em vídeos originais, com o fim de prejudicar candidato ou partido por meio de desinformação à população, em flagrante violação à liberdade de candidatura e de voto.

Por fim, é igualmente relevante que a escolha de participantes dos debates entre candidatos às eleições proporcionais nas emissoras de rádio



e de televisão respeite a proporção mínima de candidatos de cada gênero para o respectivo cargo. A medida reflete o entendimento firmado pelo STF e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de que a observância de cotas mínimas de gênero deve ser aplicada não apenas no tocante às candidaturas proporcionais, prevista no § 3º do art. 10 da Lei das Eleições, mas também com relação à distribuição dos recursos do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão.

Com relação às demais emendas, rejeitamos a de nº 1, uma vez que a matéria deverá ser tratada no PL nº 1.951, de 2021, na pauta do Plenário de amanhã. Rejeitamos as emendas nºs 2, 3 e 16, por entendermos que reduzem o escopo da proposição, que não se resume a combater violência voltada a restringir o exercício da cidadania, desempenho de mandato ou a realização de propaganda eleitoral, mas também ao livre acesso a qualquer função pública.

Rejeitamos ainda a emenda nº 6 por entender que tal alteração não é necessária. As emendas nºs 7, 10, 12, 13, 14 e 17, por sua vez, embora relevantes, inova o mérito e as rejeitamos, por entender que os temas já estão suficientemente tratados no PL e seu acatamento demandaria retorno do PL à Casa iniciadora, correndo-se o risco de as alterações promovidas não serem aprovadas a tempo de serem aplicadas nas eleições de 2022.

Rejeito a emenda nº 8, uma vez que a matéria já está sendo tratada no PL nº 2.108, de 2021. Também entendemos que a emenda nº 9 foge do escopo do PL, voltado a coibir a violência política contra a mulher, e merece ser estudado em proposição específica, com amplo debate.

### **III – VOTO**

Do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 5613, de 2020, e, no mérito pela sua aprovação, bem como das emendas de redação nºs 4 e, 5, na forma de subemendas, e das emendas de redação que se seguem, restando prejudicada a emenda nº 11, e pela rejeição das demais emendas:

#### **EMENDA Nº 18 - PLEN (REDAÇÃO)**

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 5613, de 2021, a seguinte redação:





Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; para criminalizar a divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais, alterando as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997.

### **EMENDA Nº 19 - PLEN (REDAÇÃO)**

Dê-se ao inciso I do § 2º do art. 323 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, na forma dada pelo art. 4º do PL nº 5613, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 323.....

.....

§ 2º .....

I – é cometido por meio da imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitido em tempo real;

.....” (NR)

### **SUBEMENDA Nº À EMENDA Nº 4 – PLEN (REDAÇÃO)**

Dê-se ao inciso X do art. 15 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, inserido pelo art. 5º do Projeto de Lei nº 5613, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 15. ....

.....

X – prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher.” (NR)

### **SUBEMENDA Nº À EMENDA Nº 5 – PLEN (REDAÇÃO)**

Dê-se ao parágrafo único do art. 2º do Projeto de Lei nº 5613, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 2º .....



*Parágrafo único.* As autoridades competentes priorizarão o imediato exercício do direito violado, conferindo especial importância às declarações da vítima e aos elementos indiciários.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

