



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 1541, DE 2019

Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), com o fim de aperfeiçoar a legislação eleitoral no combate à fraude à cota de gênero.

AUTORIA: Senadora Mailza Gomes (PP/AC)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI N° DE 2019

Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), com o fim de aperfeiçoar a legislação eleitoral no combate à fraude à cota de gênero.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10.....

.....

§ 6º. Qualquer candidato, partido político ou o Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias da diplomação, relatando fatos, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar descumprimento à cota de gênero prevista no § 3º deste artigo mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento. (AC)

§ 7º. Na apuração de que trata o § 6º deste artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber. (AC)

§ 8º. Serão citados o partido político; seus candidatos, na condição de autores ou beneficiários da ilicitude; e os dirigentes partidários ou delegados responsáveis pela apresentação do DRAP – Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários e registros de candidatura dos candidatos à Justiça Eleitoral. (AC)

§ 9º. Comprovado o descumprimento à cota de gênero prevista no § 3º deste artigo, serão cassados o registro do DRAP – Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários e o registro ou diploma dos candidatos a ele vinculados, sejam eles autores ou beneficiários da irregularidade, sem prejuízo da aplicação de multa solidária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) ao partido político e aos responsáveis pela conduta, candidatos ou não. (AC)”



Art. 2º. A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 354-B. Frustrar o candidato, o dirigente ou delegado partidário, o cumprimento do disposto no § 3º, do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30/09/1991, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento.

Pena. Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, não sendo candidato, dirigente ou delegado partidário, de qualquer modo, concorre para o crime. (AC)”

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Desde a edição da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, a legislação contempla uma ação afirmativa de inclusão das mulheres no âmbito político, pois se previu, para as eleições municipais de 1996, uma cota de gênero, disciplinada nos seguintes termos: *“vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”*.

Apesar da expressão impositiva – *“deverão ser preenchidas”* –, prevaleceu na justiça eleitoral o entendimento de que a chapa poderia ser registrada sem o preenchimento das vagas femininas.

Com a edição da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), a interpretação jurisprudencial foi formalmente incorporada ao texto legal, que passou a dispor que *“cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”* (art. 10, § 3º).

Diante do permissivo, consolidou-se o imponderável: a “reserva de vagas”, ao invés de fomentar a participação de mulheres na política, estimulou a ausência de candidaturas, pois o cumprimento da lei se dava não através das candidaturas femininas, mas pela omissão em preencher as vagas a elas destinadas.

A evolução da política pública se deu com a edição da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, que contornou esse quadro de perplexidade e tornou impositivo o



SF/19909.91578-95

cumprimento da cota de gênero, ao conferir a seguinte redação ao art. 10, § 3º, da Lei das Eleições: “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”.

O Tribunal Superior Eleitoral, avançando na consolidação da ação afirmativa, assentou tratar-se de regra impositiva, de modo que a existência de candidaturas femininas – e não mais a reserva de vagas – passou a ser um pressuposto de viabilidade do registro das candidaturas masculinas. Assim, caso opte por não lançar o número máximo de candidatas mulheres, “a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP)” (TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 2.939, Rel. Min. ARNALDO VERSIANI, sessão de 06/11/2012).

Onde não foram criados obstáculos à participação feminina na política, sua representatividade cresceu significativamente, demonstrando que, ao contrário do propagado, as mulheres se interessam pela nobre atividade política e, quando apoiadas pelos partidos, possuem candidaturas viáveis e competitivas.

Vejamos o feliz exemplo do Acre, que saiu de uma Deputada Federal eleita em 2014 para quatro mandatárias em 2018, número que representa 50% da sua bancada na Câmara Federal.

A força política das mulheres também se fez presente na quantidade de votos. As duas melhores votações foram de mulheres; e as eleitas, juntas, obtiveram 25,73% dos votos válidos, quase o dobro da votação recebida pelos homens também eleitos (13,65% dos votos válidos).

O Acre, aliás, está na vanguarda da participação feminina na política, pois foi o primeiro Estado a ser governado por uma mulher, a Professora Iolanda Fleming.

O resultado alvissareiro, no entanto, não foi observado em todo o país, seja pela falta de apoio partidário às candidatas, seja em razão das deletérias candidaturas “laranja”, “fantasmas” ou fictícias.

A questão logística, ao que parece, tende a ser acomodado com a depuração das históricas decisões do Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior Eleitoral, que garantiram recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral às candidaturas femininas, assegurando-lhes os meios necessários à consolidação da ação afirmativa.

O efeito positivo dessas deliberações já foi perceptível nas eleições de 2018, pois de um total de 193 países monitorados pela Inter-Parliamentary Union, o Brasil saiu da 153ª posição de 2014 para a 132ª colocação no ranking mundial de representação feminina no parlamento (Posições em 1.6.2018 e 7.10.2018, acessado em 11.9.2018 e 1.3.2019, disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>).

A representatividade das parlamentares passou para 15% da Câmara dos Deputados, superando os indicadores das eleições de 2014 (9,9%), e manteve-se a mesma no Senado Federal (14,8%).

O aperfeiçoamento das Resoluções da Justiça Eleitoral que tratam do tema, em princípio, seria suficiente para aperfeiçoamento dessa questão. Ademais, como sugeriu o Relatório Final da Missão de Observação Eleitoral da OEA – Organização dos Estados Americanos, relativo às eleições de 2018, a criação de uma Unidade de Políticas de Gênero dentro do Tribunal Superior Eleitoral poderia monitorar a distribuição de recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral às candidatas, resolvendo pela via administrativa eventuais vicissitudes verificadas. Vejamos:

“A Missão recomenda o estabelecimento de critérios mais claros para a alocação de recursos públicos dentro dos partidos políticos, que permitam uma utilização mais equitativa desses fundos e que promovam o acesso do maior número de mulheres possível aos cargos de escolha popular. Além disso, sugere-se a definição de um regime legal de sanções para aqueles partidos que não cumpram as cotas de gênero, tanto na alocação dos recursos quanto no acesso aos meios de comunicação.

É essencial o papel que pode desempenhar o Tribunal Superior Eleitoral na promoção da participação efetiva das mulheres. A Missão recomenda a criação de uma Unidade de Políticas de Gênero dentro do Tribunal, com os recursos humanos e financeiros suficientes para sustentar a continuidade de ações e programas de longo prazo destinados a aumentar a participação política das mulheres; desenvolver e implementar as funções de monitoramento para observar o cumprimento da aplicação das cotas de gênero e financiamento e promover mensagens e educação cidadã não discriminatória em partidos políticos, meios de comunicação e escolas” (Relatório Final da Missão de Observação Eleitoral – Eleições Gerais – Brasil 2018, pág. 22).

Noutra vertente, a ausência de dispositivo disciplinando o sancionamento das chapas que se valem de candidaturas “laranja”, “fântasmas” ou fictícias é tema que reclama atividade legislativa, exigindo-se norma legal que traga maior clareza à punição dessa lamentável prática:

“Além do dispositivo da Lei das Eleições, a Resolução do TSE que prevê os procedimentos de registros dos candidatos para as eleições reforça a previsão legal da cota de gênero. A norma determina que o descumprimento da reserva de 30% das candidaturas para mulheres gerará o indeferimento do pedido de registro do partido político ou coligação.

Segundo informações fornecidas pelo TSE à Missão, tal indeferimento se dá no momento em que a autoridade eleitoral avalia o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários, DRAP, formulário que deve ser preenchido pelos partidos políticos com o objetivo de demonstrar o cumprimento de todos requisitos exigidos para registro das candidaturas à Justiça Eleitoral.

Dessa forma, o TSE informou à MOE que, ao detectar descumprimento da cota de gênero, o Tribunal competente, TRE ou TSE, a depender da candidatura, intimará o partido para sanar a irregularidade apresentando novos candidatos que estejam em conformidade com as exigências legais.

Ainda assim, o fato de que **a norma não estabelece penalidade a seu descumprimento dificulta a efetividade desse instrumento de inclusão para a participação das mulheres no processo eleitoral**, tanto no que se refere aos 30% destinados às suas candidaturas quanto em termos de acesso a recursos dos fundos públicos de campanha e meios de comunicação” (*Idem*, pág. 101).

O desfecho dos inúmeros processos judiciais movidos depois das Eleições de 2016 denota a necessidade de um marco legislativo claro, pois a maior parte deles foi extinto pela Justiça Eleitoral por questões formais, sem análise do mérito das alegações de emprego de candidaturas fraudulentas.

Discorrendo sobre o tema, a Ministra LUCIANA LÓSSIO, do Tribunal Superior Eleitoral, traz exemplos demonstrativos do quão pernicioso a prática se tornou:

“Diante da nova realidade normativa, algumas legendas, poucas é verdade, devemos reconhecer, buscaram formar quadros femininos; outras optaram pela fraude à lei, apostando na impunidade. E é justamente neste contexto que surgem as candidaturas laranja, fantasmas ou fictícias.

Por não terem formado militância qualificada, tais partidos passaram a lançar candidatas mulheres visando tão somente o cumprimento formal da cota de gênero de 30%, pois se sabia, de antemão, que elas não pretendiam concorrer e se engajar no prélio eleitoral.

A análise de alguns casos bem ilustra a fraude perpetrada:

Na cidade de Mendes/RJ, apurou-se que marido e mulher se lançaram candidatos a vereador na mesma chapa, concorrendo entre si. A esposa-candidata, entretanto, fez campanha para o marido, inclusive em redes sociais, e não recebeu nenhum voto – provavelmente votou no marido; não recebeu doações, tampouco realizou gastos de campanha; e apresentou prestação de contas ‘zerada’. Ou seja, inexistiu candidatura de fato, pois sua inscrição serviu apenas para cumprir a cota de 30%.

Outro caso inusitado ocorreu em Viadutos/RS, onde uma das candidatas foi gravada afirmando que fazia campanha para o seu cunhado e que, provavelmente, sequer votaria nela mesma, já que sua candidatura visava cumprir a cota legal.

Já em Valença do Piauí/PI, entendeu-se que houve fraude à cota legal pela simulação de candidaturas, pois uma candidata fez campanha apenas para o filho, registrado como candidato da mesma coligação; outra concorreu na coligação do marido e realizou promoção da candidatura do cônjuge nas redes sociais; uma terceira postulante não votou em si mesma, em que pese tenha mantido sua candidatura até a eleição; e uma quarta candidata não fez campanha e sequer compareceu às urnas.

Como se vê, os exemplos demonstram que as candidaturas fictícias existem apenas para viabilizar o registro da chapa, tornando possível a indicação do número máximo de candidatos homens. As mulheres, em tais casos, figuram como candidatas apenas formalmente, pois não possuem a intenção de disputar

um mandato eletivo; não fazem campanha; e muitas vezes sequer votam nelas mesmas.

Apontando a dimensão dessa grave realidade, as estatísticas das eleições de 2016 indicam que, dos 16.131 candidatos que não receberam nenhum voto, 14.417 eram mulheres, sendo 14.413 candidatas ao cargo de Vereador.

Como se vê, essa triste realidade precisa ser enfrentada e superada!”.

(LÓSSIO, Luciana. **Candidaturas laranja, fantasmas ou fictícias, há esperança?**. Observatório Brasil 50-50: dados e análises por equidade de gênero na política, publicado em 4.10.2018, acessado em 6.3.2019, disponível em: <http://www.generonumero.media/candidatura-laranja-esperanca/>)

Diante desse triste cenário, e visando contribuir com o aperfeiçoamento do sistema eleitoral, é que se propõe regulamentar, de forma mais específica, o processo e julgamento da violação à cota de gênero prevista no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Propõe-se o prazo de até 180 dias da diplomação para o ajuizamento da representação, o que considera a circunstância de que somente depois da análise da prestação de contas dos não eleitos é que ficam mais evidentes os indícios de burla ao comando legal.

A proposta sinaliza que ação deve tramitar pelo rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, no que couber, pois este é o procedimento eleitoral que melhor assegura a ampla defesa, sendo o utilizado nos processos de cassação de registro, mandato ou diploma, inclusive naqueles que podem ensejar inelegibilidade.

Indica-se, ainda, a necessidade de serem chamados ao processo não apenas os candidatos registrados na chapa proporcional, mas também os partidos políticos e seus dirigentes ou delegados, a quem compete a prática dos atos de registro de candidatura. Ademais, a previsão em lei tem por finalidade encerrar o dissenso jurisprudencial sobre o tema, evitando extinções de processo sem o enfrentamento do mérito.

Previu-se, expressamente, que a constatação de violação à cota de gênero mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento ensejará a cassação do registro do DRAP – Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários, implicando, ainda, na cassação dos registros de candidatura ou do diploma dos candidatos a ele vinculados – sejam eles autores ou beneficiários da irregularidade –, sem prejuízo da imposição de multa solidária ao partido, dirigentes ou delegados partidários, e demais responsáveis pela violação ao art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, candidatos ou não.

Esse modelo de reprimenda alinha-se à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que a cassação de registro ou diploma pode ser aplicada ao candidato beneficiado pela conduta ilícita, exigindo-se conduta pessoal apenas para a decretação da pena de inelegibilidade.



SF/19909.91578-95

Além da punição eleitoral, a proposta prevê a criação de um tipo penal específico para enquadrar aqueles que fraudarem a cota de gênero mediante emprego de artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento.

O dispositivo criminal visa responsabilizar todos aqueles que concorrem dolosamente para a ilicitude, sejam eles candidatos, dirigentes ou delegados partidário, ou terceiros que atuem como coautores ou partícipes.

Tais medidas visam dotar o nosso sistema normativo de mecanismos capazes de reprimir de maneira eficaz as candidaturas fictícias, desestimulando paulatinamente a atividade fraudulenta, até que seja banida do cenário político-eleitoral.

Ao Congresso Nacional impõe-se proclamar o óbvio: o Brasil não pode ser leniente com a fraude!

Como pontuaram o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e o Instituto dos Advogados Brasileiros, *“causa espanto a tentativa de se atribuir a responsabilidade das ‘candidaturas laranja’ à cota de gênero. Absurda a ideia de responsabilizar as mulheres pelos crimes praticados por candidatos e dirigentes partidários que, para não abrir mão do poder, fraudam a lei e se valem de candidatas fantasmas para desviar recursos públicos destinados ao financiamento eleitoral”*.

Por isso, ao invés de discutir a extinção da cota de gênero, o Poder Legislativo deve aprovar instrumentos de efetivo combate a essa lamentável prática, sinalizando à sociedade a sua responsabilidade com a evolução do regime democrático e com o fortalecimento dos direitos e garantias fundamentais, inclusive quanto à igualdade material – e não meramente formal – entre cidadãos de gêneros distintos.

Isso porque, para além do viés eleitoral, a participação feminina na política enriquece o debate e é essencial para a formulação de políticas públicas plurais, que direta ou indiretamente possam afetar a rotina das brasileiras nos mais variados aspectos do seu cotidiano.

Sala das Sessões,

Senadora Mailza Gomes
PP/AC



SF/19909.91578-95

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei Complementar nº 64, de 18 de Maio de 1990 - Lei das Inelegibilidades; Lei de Inelegibilidade - 64/90
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:1990;64>
 - artigo 22
- Lei nº 4.737, de 15 de Julho de 1965 - Código Eleitoral (1965) - 4737/65
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1965;4737>
- urn:lex:br:federal:lei:1991;9504
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1991;9504>
 - parágrafo 3º do artigo 10
- Lei nº 9.100, de 29 de Setembro de 1995 - LEI-9100-1995-09-29 - 9100/95
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1995;9100>
- Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997 - Lei das Eleições (1997); Lei Geral das Eleições (1997) - 9504/97
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1997;9504>
 - parágrafo 3º do artigo 10
- Lei nº 12.034, de 29 de Setembro de 2009 - Minirreforma Eleitoral (2009) - 12034/09
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2009;12034>