



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

PARECER N° , DE 2019

SF/20251.55592-18

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.541, de 2019, da Senadora Mailza Gomes, que *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.*

Relatora: Senadora **DANIELLA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei (PL) nº 1.541, de 2019, de iniciativa da Senadora Mailza Gomes, que 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.

Nesse sentido, o art. 1º da proposição está acrescentando os §§ 6º a 9º ao art. 10 da Lei das Eleições, para assim dispor.

O § 6º estatui que qualquer candidato, partido político ou o Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de até 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 do mesmo art. 10, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento.

Por seu turno, o § 7º estabelece que na apuração de que trata o § 6º aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

Já o § 8º preceitua que 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 Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) e registros de candidatura dos candidatos à Justiça Eleitoral.

Por fim o § 9º estabelece que comprovado o descumprimento à cota de gênero prevista no § 3º, serão cassados o registro do DRAP 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 cem mil reais a duzentos mil reais ao partido político e aos responsáveis pela conduta, candidatos ou não.

De outra parte, o art. 2º da presente iniciativa está também acrescentando o art. 354-B à Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para tipificar como crime eleitoral a conduta de frustrar o candidato, o dirigente ou delegado partidário, o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 da Lei das Eleições, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento, com pena de reclusão, de dois a seis anos, e multa, incorrendo na mesma pena quem, não sendo candidato, dirigente ou delegado partidário, de qualquer modo, concorre para o crime.

O art. 3º dispõe que a lei que se pretende adotar entra em vigor na data de sua publicação.

Na extensa, densa e detalhada justificação da presente iniciativa está registrado que desde a edição da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, a legislação contempla ação afirmativa de inclusão das mulheres no âmbito político, pois então se previu, para as eleições municipais de 1996, uma cota de gênero de vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação para candidaturas de mulheres.

Todavia, segundo a justificação, prevaleceu na Justiça Eleitoral o entendimento de que a chapa poderia ser registrada sem o preenchimento das vagas femininas.

Segue a justificação ponderando que com a edição da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), consolidou-se tal jurisprudência: 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.

 SF/20251.55592-18

SF/20251.55592-18

A evolução da política pública se deu com a edição da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, que tornou impositivo o cumprimento da cota de gênero, ao estatuir que do total de vagas cada partido ou coligação preencherá o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 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 passou a dispor foi 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.

A justificação consigna que 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. Tal resultado alvissareiro, no entanto, não foi observado em todo o país, aduzindo que resultaria, quer seja da falta de apoio partidário às candidatas, quer seja em razão das deletérias candidaturas “laranjas”, “fantomas” ou fictícias.

É também registrado que históricas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do TSE garantiram recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral às candidaturas femininas, assegurando-lhes os meios necessários à consolidação da ação afirmativa e 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 153^a posição de 2014 para a 132^a colocação no ranking mundial de representação feminina no parlamento.

Imediatamente após as eleições, 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%).

Por outro lado - segue a justificação - a ausência de dispositivo disciplinando o sacionamento das chapas que se valem de candidaturas “laranjas”, “fantomas” ou fictícias é tema que reclama atividade legislativa,

exigindo-se norma legal que traga maior clareza à punição dessa lamentável prática:

E ocorre que 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 extinta pela Justiça Eleitoral por questões formais, sem análise do mérito das alegações de emprego de candidaturas fraudulentas.

A justificação argumenta que diante desse 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.

Assim, 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 asseguraria 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, prevendo-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.

O modelo de penalidade que se pretende adotar alinha-se à jurisprudência do TSE, 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.

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 partidários, ou terceiros que atuem como coautores ou partícipes.

Desse modo, nos termos da justificação, 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.

A justificação conclui ponderando que ao invés de discutir a extinção da cota de gênero, o Poder Legislativo deve aprovar instrumentos de efetivo combate à lamentável prática das fraudes e candidaturas “laranja”, 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.

Não há emendas ao PLS nº 1.541, de 2019.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania decidir terminativamente sobre o presente projeto de lei, nos termos do previsto no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal (CF) e dos arts. 91 e 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Inicialmente, cabe registrar que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, legislar privativamente sobre direito eleitoral, por meio de lei, conforme previsto no art. 22, I, combinado com o art. 48, ambos da Constituição Federal, facultada a iniciativa parlamentar, nos termos da regra geral prevista no art. 61, também da Lei Maior.

Passando a tratar dos termos da presente iniciativa, devemos adiantar que somos pela sua aprovação, pois efetivamente está aperfeiçoando a legislação eleitoral no que diz respeito ao combate à fraude à cota de gênero.

Com efeito, não há dúvida de que a previsão específica de procedimento de investigação de fraude à cota de gênero no âmbito da Justiça Eleitoral, como disposta na presente proposição reforça a eficácia da repressão a essa ilicitude.

E a gravidade dessa espécie de fraude justifica plenamente a sua tipificação como crime eleitoral, como também dispõe a proposição sob análise.

Outrossim, parece-nos adequado definir a aplicação do procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1991 (Lei das Inelegibilidades) e já estabilizado, para apurar o ilícito em questão.

Todavia, entendemos que a legitimação dos Partidos políticos, das coligações ou o do Ministério Público Eleitoral são suficientes para garantir que qualquer espécie de descumprimento da cota de gênero seja devidamente investigada e, se for o caso, punida nos termos da lei.

Por essa razão, estamos propondo a supressão, no texto do § 6º que se propõe acrescentar ao art. 10 da Lei das Eleições, da legitimação ativa dada aos candidatos para que também representem à Justiça Eleitoral sobre descumprimento da cota de gênero.

É que, conforme se nos afigura, seria temerário estabelecer tal legitimação, pois infelizmente sabemos que não é raro que candidatos insatisfeitos por razões políticas e mesmo por razões pessoais tentem atuar contra outros candidatos que concorrem pelo mesmo partido ou coligação.

E a legitimação dada aos Partidos políticos, às coligações e ao Ministério Público Eleitoral, como referido acima, são suficientes para garantir que qualquer denúncia seja devidamente investigada. Nesse sentido, qualquer candidato que tenha conhecimento de irregularidade fará sua denúncia diretamente ao partido ou coligação ou ao próprio Ministério Público.

Ademais, apesar de em princípio o prazo de até 180 dias após a diplomação configurar um lapso muito alongado em face da necessidade de



SF/20251.55592-18

SF/20251.55592-18

conferir estabilidade aos resultados eleitorais, cabe registrar que a Justiça Eleitoral admite, na hipótese de matéria envolvendo doação a campanha, o prazo de até o final do ano posterior ao da eleição para contestação a registro de candidatura ou diploma, conforme o art. 23 da Resolução nº 23.547, do TSE, de 18 de dezembro de 2017.

Por outro lado, devemos ponderar que o § 9º que se propõe incluir no art. 10 da Lei das Eleições e que dispõe sobre as punições no âmbito eleitoral a serem aplicadas, em caso de fraude à cota de gênero, parece-nos conter algumas inadequações.

Com efeito, o § 9º em tela estabelece que comprovado o descumprimento à cota de gênero, 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.

Isso implicaria que todos os candidatos do partido ou coligação, eleitos ou não eleitos, tenham tido responsabilidade ou não na fraude cometida, serão punidos, o que soa desrazoado.

Ocorre que não se pode presumir em termos absolutos que todos os candidatos registrados pelo partido ou coligação tenham tido necessariamente responsabilidade pela fraude praticada contra a cota de gênero.

Consoante entendemos, para que o candidato possa ser penalizado com a cassação do registro ou, uma vez eleito, do seu diploma, é necessário que fique demonstrado que ele teve responsabilidade sobre o ato ilícito.

É preciso, pois, que haja algum nexo, algum vínculo, entre a fraude praticada e o candidato que venha a ter o seu registro cassado, ou o diploma, se já eleito. Sem esse nexo, não pode caber punição, pois seria de extrema injustiça. No caso dos eleitos, inclusive está se tratando de cidadãos que receberam a chancela da soberania popular.

Por essa razão, estamos propondo alteração do § 9º em questão, para estabelecer que julgada procedente a representação, serão cassados os registros ou os diplomas dos candidatos responsáveis pelo descumprimento da cota de gênero mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento e não que seja cassado o registro do DRAP, com a consequente

cassação de todos os registros das candidaturas e dos diplomas dos candidatos eleitos a ele vinculados, como dispõe o texto original do projeto.

Ademais, estamos também alterando a redação dos §§ 6º e 8º, com o objetivo de harmonizar os respectivos textos com a alteração proposta para o § 9º e aperfeiçoar a técnica legislativa desses dispositivos.

Por fim, no que diz respeito ao acréscimo do art. 354-B ao Código Eleitoral, tipificando como crime eleitoral a conduta de frustrar o candidato, o dirigente ou delegado partidário, o cumprimento da cota de gênero prevista disposto no § 3º do art. 10 da Lei das Eleições, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento, acreditamos que tal tipificação contribuirá para inibir a prática desses ilícitos, ao deixar expresso que implicará crime, com todas as consequências legais, inclusive penalidade rigorosa.

Ademais, a pena prevista – de reclusão de dois a seis anos e multa, incorrendo na mesma pena quem, não sendo candidato, dirigente ou delegado partidário, de qualquer modo, concorre para o crime –, parece-nos adequada, pois se trata de punir conduta delituosa e, ademais, tal penalidade guarda simetria e proporcionalidade com outras existentes e previstas para crimes semelhantes, já tipificados como crimes eleitorais.

Apenas procuramos aperfeiçoar a redação do dispositivo, para deixar expresso que ele está sendo inserido no rol dos crimes eleitorais do Código Eleitoral.

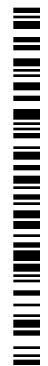
III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 1.541, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI N° 1.541, 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



SF/20251.55592-18

(Código Eleitoral), com o fim de aperfeiçoar a legislação eleitoral no combate à fraude à cota de gênero.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10.

.....

§ 6º Partido político, coligação ou o Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, até cento e oitenta dias após a diplomação, relatando fatos e indicando indícios, circunstâncias e provas, para pedir a abertura de investigação para apurar descumprimento da cota prevista no § 3º deste artigo, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento.

§ 7º Na apuração prevista no § 6º aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 8º Serão citados o partido político ou coligação, os respectivos candidatos, os dirigentes partidários e/ou delegados responsáveis pela apresentação do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e pelos pedidos de registro das candidaturas à Justiça Eleitoral.

§ 9º Julgada procedente a representação:

I - serão cassados os registros ou os diplomas dos candidatos responsáveis pelo descumprimento da cota prevista no § 3º mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento;

II – serão aplicadas penas de multa, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) ao partido político ou coligação e aos responsáveis pelo descumprimento da cota prevista no § 3º mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento.” (NR)

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

“PARTE QUINTA

.....



SF/20251.55592-18

TÍTULO IV

SF/20251.55592-18


Capítulo II – Dos Crimes Eleitorais

Art. 354-B. Frustrar o candidato, dirigente, ou delegado partidário, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento, o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

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

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

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora