



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

PARECER Nº , DE 2021

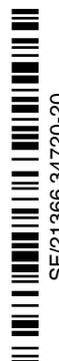
De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 1.951, de 2021, do Senador Angelo Coronel, que *altera o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que prevê percentual de preenchimento mínimo de vagas para candidaturas de cada sexo, acrescenta o art. 16-E, para dar destinação proporcional aos gastos de campanha com recursos do Fundo Eleitoral, e o art. 16-F, para obrigar o preenchimento mínimo de 15% das cadeiras às mulheres nas eleições proporcionais.*

Relator: Senador **CARLOS FÁVARO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.951, de 2021, de autoria do Senador Angelo Coronel, altera a legislação eleitoral para promover a participação feminina nos cargos eletivos preenchidos em pleito proporcional, por meio de regras que tratam do percentual mínimo de vagas para candidaturas de cada sexo, da divisão dos gastos de campanha com recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário conforme o sexo, e da reserva de assentos para as mulheres.

Em primeiro lugar, o PL altera o art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), que prevê que cada partido ou coligação preencherá o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. O projeto retira a menção às coligações, em razão de sua extinção nas eleições proporcionais, e prevê que cada partido deverá reservar o referido percentual, permanecendo vagas as indicações remanescentes caso não haja o preenchimento mínimo.





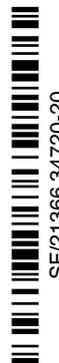
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

A segunda alteração é o acréscimo do art. 16-E à Lei das Eleições, para prever que os partidos devem destinar a candidaturas proporcionais femininas o mínimo de trinta por cento do valor recebido do FEFC, conhecido como Fundo Eleitoral, conforme critérios *interna corporis*, ou seja, fixados internamente pelos próprios partidos, e considerada a autonomia e o interesse político-partidários. E caso sejam destinados recursos do Fundo Partidário para candidatos homens em eleições proporcionais, deverá ser destacado trinta por cento desse valor para as candidaturas femininas proporcionais.

O PL também determina que o valor a ser destacado para as candidatas não será proporcional ao número de candidaturas registradas, mas deve ser de no mínimo 30% (trinta por cento), ainda que o percentual de candidatas seja menor, e prevê que cada candidata não poderá receber individualmente mais que 20% (vinte por cento) desse montante. Em caso de sobra após a distribuição dos valores entre as candidatas registradas, o valor remanescente deverá ser devolvido ao Tesouro Nacional mediante Guia de Recolhimento da União (GRU).

Fica proibida a destinação desse percentual para campanhas a cargos majoritários, ainda que de mulheres. O cálculo do valor mínimo a ser destinado para candidaturas proporcionais femininas, em qualquer circunscrição, deverá ser feito pelo órgão partidário que receber a quantia e repassar os valores às candidatas registradas. A responsabilidade legal sobre a correta destinação dos recursos será da esfera partidária que transferir diretamente os valores para os candidatos, não sendo solidárias as demais instâncias que tiverem somente repassado os valores a esta.

Por fim, o PL acrescenta o art. 16-F à Lei das Eleições para determinar que o mínimo de quinze por cento (desprezada a fração se igual ou inferior a meio, e equivalente a um, se superior) das cadeiras na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais será preenchido por mulheres. Caso não seja eleito o número mínimo de mulheres, os eleitos do gênero masculino que forem menos votados darão lugar às candidatas suplentes mais bem posicionadas em número de votos em seus partidos, desde que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento do quociente) eleitoral, até que preenchida a porcentagem de quinze por cento.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

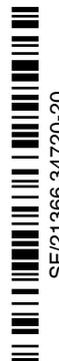
Os substituídos tornam-se os primeiros suplentes na linha sucessória dos respectivos partidos. Caso nenhuma mulher alcance a votação mínima, permanece inalterado o resultado com o preenchimento de candidaturas masculinas.

Na justificção, o autor destaca ser preciso afastar a ideia de que somente as cotas assegurarão a participação feminina nas eleições, pois nas eleições majoritárias, nas quais não há cotas, mulheres se candidatam pela identificação do eleitorado com a presença da mulher na política, já tendo inclusive uma mulher chegado à Presidência da República. Sustenta a necessidade de se combater candidaturas femininas “laranjas”, ou seja, de mulheres que não têm efetivo interesse em concorrer, mas que recebem verba do fundo eleitoral para a repassarem a outros candidatos, anulando as chances das outras candidatas concorrerem em igualdade com as próprias mulheres. Defende ainda o fomento apenas de candidaturas proporcionais femininas, para que as mulheres não sejam utilizadas como “coringa” em chapas majoritárias com o único propósito de se aproveitar dos recursos disponíveis em razão do seu gênero.

Acrescenta que o presente projeto estabelece parâmetros para o registro de candidaturas viáveis e competitivas, com o legítimo apoio da agremiação, evitando desperdício de dinheiro público apenas para o cumprimento de regra que pode facilitar a fraude, bem como evitar o indeferimento do registro de candidatura dos partidos que não atingirem a “cota mínima” de candidaturas, em razão do ainda baixo interesse de mulheres pela vida pública. Finalmente, destaca que a reserva do percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para mulheres foi pensada como um instrumento para aumentar o número de eleitas, em consonância com o compromisso de promoção da igualdade de gênero firmado na Conferência de Beijing de 1995.

O projeto recebeu oito emendas.

A Emenda nº 1, da Senadora Eliziane Gama, amplia para 30% a reserva para mulheres das cadeiras nas Casas Legislativas preenchidas pelo sistema proporcional.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

A Emenda nº 2, do Senador Paulo Paim, estabelece que os partidos devem preencher um terço das vagas de candidatos às eleições proporcionais por negros.

A Emenda nº 3, do Senador Paulo Paim, estabelece reserva para negros de 30% das cadeiras nas Casas Legislativas eleitas pelo sistema proporcional.

A Emenda nº 4, igualmente do Senador Paulo Paim, determina que os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha destinados às candidaturas proporcionais femininas devem repartidos entre mulheres negras e brancas, na proporção das candidaturas apresentadas pelo partido.

A Emenda nº 5, da Senadora Rose de Freitas, prevê que cada partido deverá destinar a metade das vagas para candidaturas nas eleições proporcionais para cada sexo, amplia para 50% a reserva para mulheres das cadeiras nas Casas Legislativas eleitas pelo sistema proporcional, bem como determina que os partidos apliquem a metade dos recursos públicos destinados às eleições proporcionais para as candidaturas de cada sexo.

A Emenda nº 6, da Senadora Eliziane Gama, prevê que o recurso a ser aplicado nas campanhas de candidatas mulheres, observado o mínimo de 30% (trinta por cento), será ampliado se o percentual de candidaturas femininas for maior.

A Emenda nº 7, da Senadora Simone Tebet, na qualidade de líder da Bancada Feminina no Senado Federal, amplia para 30%, como regra permanente, a reserva para mulheres das cadeiras nas Casas Legislativas eleitas pelo sistema proporcional, a ser alcançada de forma escalonada, sendo 18%, nas eleições de 2022 e 2024; 20%, nas eleições de 2026 e 2028; 22%, nas eleições de 2030 e 2032; 26%, nas eleições de 2034 e de 2036; e 30%, nas eleições de 2038 e 2040. Ademais retira a exigência de obtenção de votação igual ou superior a 10% do quociente eleitoral para as candidatas mulheres.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

Finalmente, a Emenda nº 8, da Senadora Mara Gabrilli, determina que cada partido deverá preencher e não reservar vagas para as candidaturas femininas.

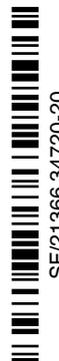
II – ANÁLISE

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

Ademais, cabe destacar que a discriminação positiva por meio de cotas é constitucionalmente legítima, porque constitui instrumento para obter a igualdade real e propicia a maior convivência com a diversidade e igualdade de oportunidades. As cotas de gênero na política visam a acelerar o processo que levará a um maior equilíbrio político entre homens e mulheres e se baseiam na crença de que o equilíbrio entre os sexos não pode ser alcançado naturalmente, isto é, deixando que a evolução da sociedade mude os padrões o que, no Brasil, se confirma pelo fato de ocuparmos a 143ª posição em um ranking de 192 países, numa escala decrescente de participação feminina nos parlamentos nacionais, segundo dados da *Inter-Parliamentary Union*.

A cota de gênero em Casas Legislativas, seja por meio de reserva de candidaturas, seja por meio da reserva de assentos, já foi adotada em mais de 130 países e contribui (podendo ser, inclusive, o único instrumento efetivo para alterar a composição do corpo legislativo) para equalizar o acesso à política institucional.

Embora menos utilizada, a reserva de percentual de assentos em Casas Legislativas é necessária, uma vez que apenas a reserva de candidaturas em um país cuja eleição proporcional se dá por meio de listas abertas, é insuficiente para alavancar os índices de presença feminina.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

O projeto tampouco apresenta vício de juridicidade ou de regimentalidade.

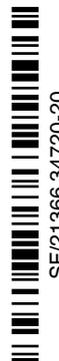
Quanto à técnica legislativa, o PL necessita de alguns ajustes redacionais, a fim de conferir ao texto maior clareza e precisão, evitando ainda que o mesmo tema esteja disciplinado em mais de uma lei, em observância às disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dessa forma, questões sobre o Fundo Partidário devem ser tratadas na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos). Já a distribuição dos cargos na representação proporcional deve ser tratada na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e não na Lei das Eleições.

Quanto ao mérito, a iniciativa é louvável e o projeto deve ser aprovado.

Inicialmente, entendemos correta a destinação de no mínimo trinta por cento para candidaturas femininas do montante do FEFC e do Fundo Partidário usado em candidaturas proporcionais. Entretanto, como essa mesma questão já está sendo objeto de disciplinamento em outra proposição, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18, de 2021, é conveniente retirar o tema do presente projeto de lei.

A previsão de que cada partido *preencherá* percentual mínimo de trinta por cento de candidaturas de cada sexo, entretanto, impede a aplicação de sanções pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que não estão previstas em lei, como o indeferimento do registro dos candidatos da agremiação que não houver logrado cumprir a referida cota. Assim, estamos acatando a Emenda nº 8, da nobre Senadora Mara Gabrilli, que engrandece o projeto com a sua sugestão.

É digna de aplausos a reserva de quinze por cento das vagas na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais. Entretanto, entendo que podemos avançar mais, uma vez que nas últimas eleições esse percentual já foi espontaneamente alcançado nas eleições para a Câmara dos Deputados.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

Assim, estamos acolhendo a Emenda nº 7, da Bancada Feminina, que permite que estabeleçamos um objetivo a ser alcançado de forma paulatina.

Nessa direção, também acolhemos, parcialmente, a Emenda nº 1, da Senadora Eliziane Gama e a Emenda nº 5, da Senadora Rose de Freitas.

No tocante à Emenda nº 6, da Senadora Eliziane Gama, o tema da aplicação dos recursos financeiros, como já se comentou, será excluído da presente proposição.

Quanto às Emendas nºs 2 a 4, do Senador Paulo Paim, a iniciativa merece ser louvada, no entanto, entendemos que a presente proposição não é a mais adequada para se debater o tema. Ações afirmativas como a proposta devem ser elaboradas com planejamento e devem ser estruturadas de maneira coesa para que a política pública tenha o resultado esperado: diminuir a desigualdade racial na representação política. O tema é indiscutivelmente de grande importância e deve ser tratado em proposição específica sobre a matéria.

No mais, todas essas alterações são feitas na forma de substitutivo que ofereço.

III – VOTO

Diante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.951, de 2021, nos termos do seguinte substitutivo, que incorpora, total ou parcialmente, as Emendas nºs 1, 5, 7 e 8:

EMENDA Nº - PLEN (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 1.951, DE 2021





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965; e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para determinar que, nas eleições proporcionais, cada partido deverá reservar percentual mínimo para candidaturas de cada sexo, bem como para estabelecer reserva de cadeiras para mulheres na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais.



SF/21366.34720-20

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 105-A.** No mínimo 30% (trinta por cento) das cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais serão preenchidas por mulheres.

Parágrafo único. Na contagem do número de cadeiras a serem preenchidas com base no *caput*, será desprezada a fração, se igual ou inferior a meio, e igualada a um, se superior.”

“**Art. 108.** Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido quanto o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido, observado o disposto no art. 105-A e exigindo-se para as demais vagas, votação em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral.

§ 1º Não sendo preenchido o percentual mínimo de cadeiras a que se refere o art. 105-A, a candidata que houver obtido a maior votação no respectivo pleito, entre os partidos que tenham atingido o quociente partidário, bem como a votação mínima a que se refere o *caput*, passará a integrar a lista dos candidatos eleitos de seu partido, substituindo o candidato do sexo masculino que integre essa lista com a menor votação, que assumirá a posição de suplente, posicionado de acordo com o número de votos que tenha recebido.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

§ 2º O procedimento a que se refere o § 1º deverá ser repetido até que seja alcançado o percentual mínimo previsto no art. 105-A.

§ 3º Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o *caput*, serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art.10.**

.....
§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.
.....

§ 6º Não havendo o preenchimento mínimo previsto no § 3º, as vagas remanescentes deverão ficar vazias, sendo vedado o preenchimento com o outro sexo.” (NR)

Art. 3º A reserva de cadeiras para candidatas do sexo feminino na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, prevista no art. 105-A da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, será aplicada a partir das eleições de 2022, de forma gradual, nos seguintes percentuais:

I – 18% (dezoito por cento), nas eleições de 2022 e 2024;

II – 20% (vinte por cento), nas eleições de 2026 e 2028;

III – 22% (vinte e dois por cento), nas eleições de 2030 e 2032;

IV – 26% (vinte e seis por cento), nas eleições de 2034 e de 2036;

V – 30% (trinta por cento), nas eleições de 2038 e 2040.





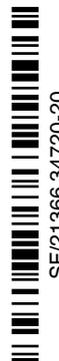
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Fávaro

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/21366.34720-20