



## NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI DE COMBATE À VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER (nº 5.613/2020)

No dia 13 de julho de 2021, foi aprovado pelo Senado Federal, e posteriormente encaminhado para sanção ou veto presidencial, o Projeto de Lei nº 5.613/2020, de autoria da Deputada Federal Rosângela Gomes, voltado à prevenção, à repressão e ao combate à violência política contra a mulher.

O PL conceitua esse tipo de violência e modifica a Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral) para determinar a vedação à propaganda eleitoral que deprecie a condição da mulher ou estimule sua discriminação, e para tipificar o assédio a candidata, mediante discriminação, bem como, a produção ou oferecimento de vídeo com conteúdo inverídico sobre partidos e candidatos, assim como a divulgação desse tipo de conteúdo durante período eleitoral, com aumento da pena se envolver discriminação à mulher; a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) para inserir a obrigatoriedade de que os estatutos dos partidos políticos disponham de normas de prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher; e a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) para determinar a proporção entre homens e mulheres nos debates entre os candidatos nas eleições proporcionais.

Caso o PL seja sancionado, o Brasil deixará de fazer parte do grupo de países da América Latina que ainda não possui regras de combate à violência política contra a mulher. Nesse sentido, considerando tratar-se de um país que ainda conta com uma forte sub-representação de mulheres em sua política institucional, a aprovação do PL por si só já é motivo de celebração.

No entanto, ainda que se vislumbre que esse é um passo importante para a conscientização acerca da existência da violência política contra as mulheres, bem como do combate à prática, e que, caso o PL seja sancionado e convertido em Lei, ela poderá contribuir para a desnaturalização desse tipo de ocorrência, há alguns pontos que





merecem atenção e reflexão futura, justamente para não a tornar ineficaz, terminando por frustrar o seu principal objetivo, que é o combate a essa violência.

Nesse sentido, apresentam-se pontos que o Observatório de Violência Política Contra a Mulher entende que poderiam ter sido incluídos ou ter sido melhor contemplados no PL enviado à sanção presidencial, existindo um forte receio de que, diante de lacunas e imprecisões identificadas, a Lei eventualmente sancionada possa não ser suficiente para oferecer uma resposta aos crescentes níveis de violência política e eleitoral, conforme apontam dados dos relatórios de diversas organizações sociais<sup>1</sup>.

### **1) Definição de violência política contra a mulher contida no PL enviado à sanção**

No art. 3º, consta que se considera violência política contra a mulher “toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher”, prosseguindo-se no parágrafo único “qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício dos seus direitos e das suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo”.

Nessa definição, entende-se que o significado do termo “sexo” não é tão abrangente quanto o do termo “gênero”, isso porque a violência política contra a mulher atinge todas, independentemente de ideologia, cor, raça, etnia, identidade de gênero,

---

<sup>1</sup> Para maiores detalhes sobre dados de violência política no Brasil, cf. LAURIS, Élida; HASHIZUME, Maurício. *Violência Política e Eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020* / Coordenação: Élida Lauris, Sandra Carvalho, Gláucia Marinho e Darci Frigo – Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: [https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/24-09\\_DIAGRAMACAO\\_Violencia-Politica\\_FN.pdf](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/24-09_DIAGRAMACAO_Violencia-Politica_FN.pdf). Acesso em 01 dez. 2020; INSTITUTO AZMINA; INTERNET LAB. “Gorda”, “porca”, “burra”: candidatas recebem mais de 40 xingamentos por dia no Twitter durante campanha eleitoral. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/violencia-politica-genero-eleicoes/>. Acesso em 01 dez. 2020; Cf. TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL. Relatório Parcial da Missão de Observação Eleitoral Nacional 2020. Disponível em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/2020/12/07/missao-de-observacao-eleitoral-nacional-2020/> Acesso em 08 dez. 2020.





orientação sexual etc., mas tende a expor algumas mulheres mais do que outras, havendo evidências empíricas nesse sentido<sup>2</sup>.

A não utilização de “gênero” abre margem para uma interpretação excludente de algumas mulheres, como as trans, que tendem a sofrer ainda mais com essa violência. Casos emblemáticos de violência política, como o da Vereadora Benny Brioli, primeira parlamentar trans de Niterói (RJ), devem ser incluídos no espectro de proteção, sob pena de eventual Lei, advinda da sanção ao PL em comento, ser um instrumento de promoção da discriminação ao invés de combatê-la.

Outro ponto que merece destaque é que a definição do que será considerado violência política contra a mulher é mais restrita do que as constantes nos documentos internacionais que versam sobre o tema, a exemplo da Lei Modelo elaborada pela Comissão Interamericana de Mulheres (CIM-OEA)<sup>3</sup>.

Ainda que se vincule à ideia de restrição, limitação e impedimento do exercício dos direitos políticos das mulheres, o conceito apresentado no PL aprovado pelo Congresso brasileiro é impreciso no que se refere às formas de manifestação da violência política de gênero, o que seria facilmente suprido com a inserção de um rol exemplificativo, e deixa de mencionar que a violência política pode ocorrer de forma direta ou indireta.

Além disso, o PL não traz as formas de violência que são passíveis de punição (como a violência simbólica, a psicológica, a física, a moral, a econômica e a sexual), aportando um conceito um tanto quanto genérico para uma questão que envolve, principalmente, o machismo ainda tão presente na nossa sociedade, além de restringir os tipos penais elaborados ao âmbito eleitoral.

O conceito também é omissivo ao não indicar quem são os agentes e as vítimas da violência política de gênero. Nesse ponto, destaca-se que não são somente os partidos ou seus membros que podem ser perpetradores desse tipo de violência. A

<sup>2</sup> Conforme denuncia constantemente a Associação Nacional de travestis e transexuais (ANTRA). Cf. <https://antrabrasil.org/category/direitos-e-politica/> Acesso em 20 jul. 2021.

<sup>3</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES. Ley Modelo Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. Disponível em: <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf> Acesso em 19 jul.2021.





própria Lei Modelo da CIM-OEA, em seu art. 8º, ao trazer os conceitos que são utilizados na norma, menciona servidores públicos, militantes, candidatos, pré-candidatos e funcionários eleitorais, permitindo considerar que estes agentes também podem ser responsáveis pela prática da violência política de gênero, não sendo a autoria restrita tão somente aos homens, existindo a possibilidade de que mulheres que ocupam essas posições possam vir a praticar violência política de gênero contra outras mulheres.

Nessa linha, também se omitiu a descrição de quem pode vir a ser vítima desse tipo de violência. Ao contrário do que é equivocadamente difundido, a violência política não se consuma somente no ambiente político-eleitoral, questão que não foi esclarecida no PL<sup>4</sup>.

A depender do ambiente no qual violência política é praticada, mudam-se as possíveis vítimas, de modo que, a fim de eliminar a discriminação de gênero nas mais distintas esferas da sociedade, o espaço público deve ser considerado amplamente, assim como o espaço privado, visto que também é possível que as mulheres encontrem-se limitadas ou impedidas de exercer seus direitos políticos em ambientes como seus lares e locais de trabalho em que a atividade profissional não tem ligação direta com o contexto eleitoral, parlamentar ou partidário, como no ambiente de trabalho e no próprio lar.

Essa omissão no PL provavelmente é agravada pelo fato de que não há um consenso acerca da definição de direitos políticos, de modo que a incerteza quanto ao seu conteúdo dificulta a identificação do que configura ou não a limitação e o impedimento do exercício e do gozo desses direitos.

Diante disso, o Observatório filia-se à concepção de que os direitos políticos não se relacionam somente ao ato de votar ou de ser votada, mas também ao exercício da atividade de militância, à participação em partidos e em associações como um todo, às manifestações políticas nas posições de eleitora, de jornalista, de defensora de direitos humanos, etc.

---

<sup>4</sup> Tal como orienta a CEDAW. *Recomendación General n° 23: vida política y pública*. Disponível em: <[https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3\\_Recom\\_grales/23.pdf](https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/23.pdf)> Acesso em 19 jul. 2021.





Assim, a partir da ideia de que os direitos políticos transbordam os âmbitos eleitoral, parlamentar e partidário, estendendo-se a outras esferas, o que está diretamente ligado à identificação da multiplicidade de vítimas, o Projeto de Lei aprovado se equivoca ao limitar seu escopo de aplicação ao âmbito eleitoral, com enfoque na figura da candidata, ao parlamentar, centrando na mulher eleita, e ao partidário, com a determinação de ajuste dos estatutos, pois desconsidera uma série de possíveis âmbitos de ocorrência da violência política de gênero, o que implica, consequentemente, a invisibilização de diversas vítimas, que restam desamparadas legalmente.

Além disso, boa parte do PL aprovado aborda o período eleitoral, o que pode induzir a população a crer que não há violência política de gênero fora dele, o que também é um erro, considerando que não há um período específico no qual esse tipo de violência pode ocorrer, sendo suficiente para a sua caracterização que o ato violento tenha motivação seja baseado no gênero e infrinja os direitos políticos de qualquer mulher.

## **2) Opções de combate, apuração e sanção das ocorrências de violência política de gênero**

Outro ponto que enseja um debate interessante é a opção pela punição penal dos(as) autores(as) de violência política de gênero realizada no PL aprovado. A preferência legislativa por sanções penais está presente na cultura brasileira, apesar de, reiteradas vezes, esse tipo de sanção ser ineficaz na repressão das condutas que visa reprimir, e, ao mesmo tempo, colaborar para o aumento dos problemas atrelados à questão carcerária no Brasil.

Tomando-se em conta que os(as) autores(as) da violência política de gênero podem ser também instituições como Casas Legislativas, partidos políticos, organizações não-governamentais, entre outras, pergunta-se como aplicar a pena prevista no PL a uma pessoa jurídica. Este tema é tortuoso no Direito Penal e ainda não





há clareza acerca do que se fazer diante de casos como esses, ou seja, quando há pessoas físicas que praticam ilícitos por meio de pessoas jurídicas.

No caso presente, o enfoque do PL é a punição penal de pessoas físicas, o que faz com que se deva ter um procedimento específico de investigação para a apuração dos fatos, algo que não é mencionado pelo PL aprovado, já que esta parte altera o Código Eleitoral em seu capítulo de crimes eleitorais. Aqui, outro problema surge, que é o da competência para o processamento da investigação. É da Justiça Eleitoral? É da Justiça Comum? Além disso, como fica a participação do Ministério Público na denúncia dos casos? É possível que se formule uma denúncia por parte da própria vítima? São apenas algumas perguntas que ainda carecem de respostas, mas as quais demonstram que, sem os esclarecimentos pertinentes, provavelmente as sanções previstas no PL serão de difícil aplicação, conduzindo casos de violência política de gênero à impunidade.

Uma outra lacuna que pode prejudicar a aplicação da Lei, caso sancionada, é justamente a falta de previsão de sanções administrativas, que poderiam colaborar muito para o combate de práticas violentas em razão do gênero. Apenas atribuir aos estatutos partidários o dever de estabelecer regras para a prevenção e a punição de casos de violência política de gênero não é suficiente, como já ficou comprovado em relação a outros temas que adotam esta sistemática, a exemplo da participação das mulheres nas diretivas partidárias ou da criação de secretarias da mulher.

Quando o assunto é a participação política das mulheres, deve-se ter regras claras que não dependam dos estatutos para a sua vigência e aplicação, justamente por não estar no escopo da autonomia partidária, mas sim da proteção dos direitos políticos das mulheres, algo que não pode ser ignorado ou tolerado pelo Estado. Nesse sentido, pode-se ter perdido uma grande oportunidade para que se punisse agentes que praticam violência política de gênero por meio de instituições e que não dependam de uma apuração criminal para a sanção, que é muito mais difícil, conforme descrito.





### 3) Questões envolvendo detentores/as de mandatos eletivos e a punição pela prática de violência política de gênero

Outro tema que merece ser abordado e que consta no PL aprovado é a prerrogativa de foro de eventuais autores(as) dos ilícitos tipificados na norma e a sua investigação e punição, considerando a inserção dos tipos penais no Código Eleitoral. Nesse sentido, além da questão da competência, no caso de ilícitos praticados por parlamentares, há o procedimento de permissão da respectiva Casa Legislativa para a apuração de casos de violência política de gênero, bem como de análise do caso pelo respectivo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

O caso Isa Penna traz um exemplo de violência política de gênero do tipo sexual, em que a própria Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) articulou a não punição do parlamentar autor da agressão, e só o fez devido à pressão popular e à da própria vítima<sup>5</sup>. Nesse sentido, resta a questão se a investigação e o processamento penal do caso devem ocorrer diretamente no âmbito da Justiça Eleitoral (já que o tipo penal está inserido no Código Eleitoral, eventualmente atraindo a competência), ou se antes a apuração deve ser feita internamente no âmbito parlamentar do ocorrido e, em caso de permissão da Casa respectiva, se for necessária, prevalece o art. 84 do Código de Processo Penal.

Cabe mencionar que já há estudos indicando que as Comissões de Ética Parlamentar podem ser um ambiente de impunidade para casos de violência política de gênero.<sup>6</sup> Assim, no ambiente legislativo, o PL aprovado deveria também dispor sobre os mecanismos aptos a garantir que os eventuais autores detentores de cargos eletivos não encontrem meios para articular saídas políticas que culminem em impunidade.

<sup>5</sup> G1. Caso Isa Penna: em decisão inédita, Alesp suspende deputado Fernando Cury por seis meses por passar a mão na colega. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/01/caso-isa-penna-em-decisao-inedita-alesp-suspende-por-6-meses-mandato-do-deputado-fernando-cury-que-passou-a-mao-em-colega.ghtml> Acesso em 20 jul. 2021.

<sup>6</sup> Pinho, Tássia Rabelo de. Debaixo do Tapete: A Violência Política de Gênero e o Silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. Revista Estudos Feministas [online]. 2020, v. 28, n. 2 [Acessado 20 Julho 2021]. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n267271>>.





Observatório de  
**Violência Política**  
contra a **Mulher**

### Considerações finais

O PL aprovado pelo Congresso Nacional é um grande e importante passo para o reconhecimento da violência política de gênero, bem como da desnaturalização de diversas práticas violentas que não devem fazer parte do jogo político nem do exercício de direitos políticos pelas mulheres.

No entanto, uma vez aberto o caminho para o combate e a prevenção da violência política de gênero, é preciso pensar em como efetivamente aplicar eventual Lei, bem como nos inevitáveis aperfeiçoamentos que o PL aprovado já exige que sejam pensados. As omissões, como já dito, podem impactar diretamente na eficácia da norma, fazendo com que esse passo inicial seja mais simbólico do que prático, o que não se pode permitir considerando a necessidade de se afrontar o problema.

Em 23 de julho de 2021.

- Elaboração do texto: Ana Claudia Santano
- Revisão e contribuições: Raquel Ramos Machado; Carla de Oliveira Rodrigues; Vitória Olinda Barros; Bianca Maria Gonçalves e Silva; Elaine Gomes dos Santos e Maria Tereza Cavalheiro.



GRUPO DE PESQUISA  
COMUNICAÇÃO ELEITORAL



LiderA  
Associação de Lideranças