

NOTA TÉCNICA

Comentários às alterações aprovadas pelo Senado Federal em matéria de representação feminina e impactos nos direitos políticos das mulheres

1

1. Introdução e contextualização

Embora o Brasil tenha reconhecido o direito feminino ao voto em 1932, seguindo outros países da América Latina como o Equador, em 1929; Chile e Uruguai, ambos em 1931¹, os homens já votavam no território brasileiro desde 1532 quando, ainda como colônia portuguesa, os moradores de São Vicente – São Paulo, elegeram seu Conselho Municipal². Os exatos 400 anos de diferença na efetivação desse direito não são matéria irrisória quando se está falando da participação política das mulheres.

No entanto, refere-se aqui apenas sobre a capacidade eleitoral ativa, isto é, votar. Quando se trata de capacidade eleitoral passiva – ser votado, a discussão ganha contornos ainda mais dramáticos. Se o sufrágio feminino possibilitou o ingresso das mulheres nas estruturas político-eleitorais, por outro lado representou apenas o começo do exercício desse direito fundamental. A insuficiência na efetivação desta prerrogativa demandou, portanto, outras etapas de luta, dentre as quais está a implantação das cotas políticas de gênero.

A primeira previsão de uma cota eleitoral de gênero no Brasil foi proposta em 1995 pela então Deputada Marta Suplicy (PT/SP), que contou com o apoio de outras vinte nove parlamentares. Pela sugestão de redação, cada partido poderia registrar candidaturas para as eleições no sistema proporcional de, no mínimo, 30% (trinta por cento) das vagas destinadas a mulheres³.

¹ PRÁ, Jussara Reis. Cidadania de Gênero, Democracia Paritária e Inclusão Política das Mulheres. *Gênero na Amazônia*. Belém, n. 4, jul./dez 2013, p. 16-17.

² AZEVEDO, Alvina Gonçalves. *A história do direito ao voto no Brasil*. Universidade Federal de Uberlândia, 2018, p. 11.

³ PL 783/1995, “Dispõe sobre o percentual mínimo de candidatas que deve constar da lista dos partidos políticos para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional e dá outras providências”. Disponível



A proposta de um sistema de cotas integrou a Lei nº 9.504/97 desde sua primeira versão, e previa que “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. Essa primeira experiência, de certa forma, possibilitou que fossem ultrapassados os baixos índices de participação feminina no poder ao longo dos anos, ou que ao menos se jogassem luzes sobre a questão.

No entanto, uma vez que a norma estabelecia somente a reserva e não o preenchimento das vagas, a determinação legal era esvaziada. A lei, ao prever um número mínimo de vagas para cada sexo, aumentou também o número total de candidatos que poderiam ser lançados pelos partidos para 150% (cento e cinquenta por cento) do número de cadeiras em disputa, não dispendo sobre sanções às agremiações que não preenchessem a cota mínima de candidaturas femininas.⁴ Desta forma, o único inconveniente a que o partido estaria sujeito ao não cumprir o percentual mínimo de 30% das vagas para mulheres era meramente não poder preenchê-las com homens.

A partir de 2009, a redação “deverá reservar” foi substituída por “preencherá”, de modo a evitar a costumeira burla do dispositivo. Apesar disso, e ilustrando com dados, em 2010, apenas 22,43% do total de concorrentes a cargos eletivos no Brasil eram mulheres e, em 2014, 29,73%, o que demonstra que o mínimo legal não foi alcançado na prática, embora tenha apresentado um crescimento de 46,5% entre estas duas eleições.⁵

Desde então, a política de cotas de gênero vem sofrendo resistência em seu cumprimento, como são os casos conhecidos como “candidaturas fictícias” em que os

em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=678D0128503D9D685247E8AEACA390DB.proposicoesWeb2?codteor=1134751&filename=Avulso+-PL+783/1995

Acesso em 04 ago. 2021.

⁴ MASCHIO, Jane. Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para mulheres. *Resenha Eleitoral*: nova série, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun. 2003, p. 46- 62.

⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *DivulgaCand 2014: aumenta participação das mulheres na política brasileira*. Comunicação, jul. 2014. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/eleicoes-2014-aumenta-participacao-das-mulheres-na-politica-brasileira> Acesso em 04 ago. 2021.



Transparenciaeleitoralbrasil



@transparenciaeleitoralbr



@TEleitoralBR



@lideraobservatorioeleitoral

partidos apresentam nomes de mulheres em suas listas sem, contudo, que elas sejam efetivamente candidatas. Em alguns casos, a mulher sequer sabe da sua condição de candidata, em um claro uso ilegal de seu nome para o mero preenchimento da cota de 30% de candidaturas.

Diante deste contexto, a maior cobrança da observância da política de cota de gênero foi um dos caminhos adotados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ampliando-a com ações afirmativas econômicas a partir do emprego do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanhas, a fim de pressionar as agremiações partidárias a efetivamente lançarem mulheres como candidatas, bem como coibir as fraudes sistemáticas que, infelizmente, ainda ocorrem.

Aqui, mencionam-se os casos da ADI 5.617 – DF (STF), em que se declarou inconstitucional o art. 9º da Lei nº 13.165/2015, que determinava o emprego de recursos do fundo partidário de mínimo 5% a máximo de 15% em candidaturas femininas, equiparando este percentual à cota mínimas de candidaturas de 30%; a Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, analisada pelo TSE, estendendo os efeitos desta ADI também para o fundo especial de financiamento de campanhas; e o Recurso Especial Eleitoral nº 19392 (TSE), em que se julgou um caso envolvendo candidaturas fictícias de mulheres em um Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) e que culminou na cassação de diversos vereadores que, entendeu-se, foram beneficiados pela fraude na lista de candidaturas.

Com base neste contexto, percebe-se que o problema da sub-representação de mulheres na política não passou despercebido pelos Tribunais e pela legislação, não cabendo qualquer tipo de retrocesso no que já foi conquistado, uma vez que, mesmo após anos de aplicação da cota de gênero nas candidaturas, ainda não foi possível ultrapassar 20% na representação de mulheres no Congresso Nacional.

Ao longo dos últimos meses, o Congresso Nacional vem discutindo e votando diversas propostas de reforma política e, dos tópicos em destaque, alterações para a lei de cotas por gênero, o que pode provocar grandes retrocessos nos direitos políticos



conquistados pelas mulheres, que ainda são fortemente sub-representadas institucionalmente.

O Projeto de Lei nº 1.951/2021 aborda justamente estes pontos. De autoria do Sen. Ângelo Coronel (PSD/BA) e tendo como relator o Sen. Carlos Fávaro (PSD/PR), o texto busca alterar o §3º do art. 10 da Lei nº 9.504 (Lei das Eleições), que prevê percentual de preenchimento mínimo de vagas para candidaturas de cada sexo; acrescentar 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% (quinze por cento) das cadeiras às mulheres nas eleições proporcionais. O PL foi encaminhado para a Câmara dos Deputados após aprovação no Senado em 14/07/2021.

Além deste Projeto de Lei, há a Proposta de Emenda Constitucional nº 18/2021, que fixa regras para a destinação de recursos do fundo partidário para a promoção da participação política das mulheres; do fundo especial de financiamento de campanhas para candidaturas femininas, mas também constitucionaliza algumas regras polêmicas já constantes na Lei de Partidos (nº 9.096/95) referente ao não cumprimento da finalidade desses recursos e da cota de candidaturas femininas em si.

Nesse sentido, apresentam-se nessa Nota Técnica os pontos positivos e os que não se aconselha que sejam aprovados sobre estes projetos de lei. A Transparência Eleitoral Brasil e o grupo LiderA entendem que estas propostas, se aprovadas pela Câmara dos Deputados, podem provocar retrocessos importantes nos direitos políticos das mulheres, sacrificando diversas conquistas tidas até aqui.

Diante disto, esta Nota Técnica tratará, em sua primeira parte, do PL 1.951/2021, para logo abordar a PEC 18/2021. Ao final, constam algumas considerações finais.

2. Projeto de Lei nº 1.951/2021 (Senado Federal)

Esta proposta 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



Transparenciaeleitoralbrasil



@transparenciaeleitoralbr



@TEleitoralBR



LiderA – Observatório Eleitoral



@lideraobservatorioeleitoral

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.

Para fins de exposição nesta Nota Técnica, os tópicos referentes a este Projeto de Lei serão abordados separadamente, considerando que ele traz implicações importantes para os direitos políticos das mulheres devido à sua amplitude e potencial de resultados que provoquem retrocessos.

5

2.1. As mudanças propostas na cota de candidaturas de gênero

Conforme o PL 1951/2021, o §3º do art. 10 da Lei nº 9504/97 terá a seguinte redação, acrescentando-se o §6º:

Art.10.....

§3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido deverá RESERVAR 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)

a. Problemas na redação proposta e enfraquecimento da política de cotas de gênero em candidaturas

Para os direitos já conquistados pelas mulheres, a alteração do §3º do art. 10 com a previsão de que cada partido deverá somente RESERVAR percentual mínimo de 30 % (trinta por cento) de candidaturas de cada sexo apresenta um retrocesso, já que, na prática, autorizará os partidos a deixarem de preencher os registros de candidaturas com o mínimo exigido para candidaturas femininas, como previsto na lei em vigor. A redação atual e a que se pretende alterar importa se for considerar o quadro de sub-



Transparenciaeleitoralbrasil



@transparenciaeleitoralbr



@TEleitoralBR



LiderA – Observatório Eleitoral



@lideraobservatorioeleitoral

representação feminina na política, pois RESERVAR não é sinônimo de PREENCHER, o que pode levar ao enfraquecimento da proatividade dos partidos políticos no momento da inclusão de mais mulheres em suas listas de candidaturas.

Pela proposta de redação aprovada do §3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, as vagas reservadas para mulheres (grupos historicamente excluídos dos espaços de poder) não precisam ser efetivamente preenchidas. Isso vai de encontro ao disposto na atual redação, já que, como já dito, as agremiações precisam preencher as vagas com mulheres, e não somente reservar o mínimo de 30% de candidaturas de cada sexo. Justamente por haver essa obrigatoriedade de preencher é que se avançou – ainda que pouco - em termos de representatividade no Congresso Nacional, já que os partidos foram obrigados a investir o mínimo no desenvolvimento de lideranças femininas e a incluir mulheres em suas listas.

Essa obrigatoriedade adveio da Lei nº 12.034/09, após se constatar que, apesar de haver avanços em termos percentuais, as cotas não eram autoexecutáveis a partir da redação anterior, uma vez que não havia o dever do cumprimento dos percentuais previstos em lei, bastando a “reserva”. Nesse sentido, antes da Lei nº 12.034/09, se as vagas não fossem preenchidas por mulheres, a única consequência seria a de que também não poderiam ser integradas por homens ou vice-versa, tal como está proposto no PL nº 1.951/2021. Também não existia qualquer sanção caso a cota de gênero não fosse efetivamente cumprida pelas agremiações, tornando ineficaz o objetivo da norma.

Assim, a Lei nº 12.034/09 veio corrigir essa distorção, objetivando tornar a norma autoexecutável com a modificação do §3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, sob pena de aplicação de penalidades e sanções econômicas aos partidos que não a cumprissem: *“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”*.

Diante disto, tem-se que, aqui, **há um regresso a uma fórmula que já se mostrou ineficiente na inclusão de mais mulheres na política**, sem que exista uma justificativa clara para esta decisão.



b. Não obrigatoriedade do preenchimento mínimo das cotas de gênero nas candidaturas

Outro ponto que merece atenção é que o PL 1.951/2021 acrescenta também o §6º ao artigo 10 da Lei nº 9.504/97, determinando que, não havendo o preenchimento mínimo previsto no §3º do mesmo artigo, “as vagas remanescentes deverão ficar vazias, sendo vedado o preenchimento com o outro sexo”.

Como já mencionado, esta alteração esvazia a política de cotas, tendo em vista a ausência de obrigatoriedade de seu preenchimento. As vagas meramente reservadas para mulheres não precisam, segundo a nova proposta de redação do dispositivo, serem efetivamente preenchidas com candidaturas, mas apenas “guardadas”. A impossibilidade de preenchimento de vagas remanescentes com candidatos do outro gênero não elimina este cenário, que era comum até 2009, tal como já foi relatado.

Novamente, opta-se pelo regresso à uma fórmula ineficaz que antes era aplicada no tema da cota de candidaturas femininas.

Importante destacar a Emenda nº 8, da Senadora Mara Gabrilli, que determina que **cada partido deverá preencher e não reservar vagas para as candidaturas femininas**, não foi acatada pelo relator no texto final do parecer do PL 1.951/2021. Nesse sentido, a emenda apresentada destacou que:

"Ora, no período em que essa primeira redação esteve em vigor, de 1997 até 2009, as cotas de candidatura feminina não foram preenchidas pela maioria dos partidos. Efetivamente, a palavra reservar, que o PL pretende restabelecer, em vez de preencher, conforme a lei em vigor, permitiu, no passado, o descumprimento dessa política. Portanto, o objetivo da emenda é evitar que isso volte a acontecer"⁶.

⁶ SENADO FEDERAL. *Emenda nº 8 ao PL 1.951, de 2021*. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8991313&ts=1626310225816&disposition=inline>. Acesso em 04 ago. 2021.



Além disso, é reconhecida pela jurisprudência a obrigatoriedade das cotas de gênero nas candidaturas a partir da redação impositiva de preenchimento de vagas por mulheres:

“Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. 1. Conforme decidido pelo TSE nas eleições de 2010, o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, estabelece **a observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, o que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados.** 2. Não cabe a partido ou coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois se tornaria inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei. 3. Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, 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). [...]”. (Ac. de 6.11.2012 no REspe nº 2939, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

“Candidatos para as eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 1. O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, ‘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’, **substituindo, portanto, a locução anterior ‘deverá reservar’ por ‘preencherá’, a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo.** 2. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97. 3. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei. [...]”(Ac. de 12.8.2010 no REspe nº 78432, rel.



Min. Arnaldo Versiani.)

CONSULTA Nº 0600252-18.2018.6.000000 – Voto da Min. Rosa Weber: “As normas de caráter afirmativo são não só constitucionalmente legítimas, como pragmaticamente necessárias, em um País caracterizado por toda sorte de desigualdade, sobretudo nas oportunidades de participação das mulheres na vida político partidária. As agremiações partidárias devem garantir todos os meios necessários para real e efetivo ingresso das mulheres na política, conferindo plena e genuína eficácia às normas que reservam número mínimo de vagas para candidaturas (art. 10, § 3, da Lei n. 9.504, de 1997). (...) A criação de "estado de aparências" e a burla ao conjunto de dispositivos e regras que objetivam assegurar isonomia plena devem ser punidas, pronta e rigorosamente, pela Justiça Eleitoral”.

9

Diante disso, trata-se de verdadeiro retrocesso a alteração da redação do §3º e a inserção do §6º no art. 10 da Lei nº 9.504/97, considerando que a mesma solução já foi aplicada antes de 2009, comprovando o seu fracasso na inclusão de mais mulheres como candidatas pelos partidos políticos, devendo-se manter, com isso, a imposição às agremiações para o efetivo preenchimento das vagas com candidatas, como já consta na legislação em vigor.

2.2. As mudanças no financiamento público de campanhas femininas - Inserção do art. 16-E na Lei nº 9.504/97 – alinhamento com a jurisprudência, porém com retrocessos

Outro ponto que o PL 1.951/2021 pretende alterar em profundidade é o financiamento público de campanhas femininas, tema de alta relevância para a inclusão de mais mulheres na política.

O PL 1.951/2021 propõe a seguinte redação para a inserção do art. 16-E, no capítulo referente ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, da Lei nº 9.504/97:



Transparenciaeleitoralbrasil



@transparenciaeleitoralbr



@TEleitoralBR



LiderA – Observatório Eleitoral



@lideraobservatorioeleitoral

“Art. 16-E. Caberá aos partidos políticos, no uso de sua autonomia, definir a destinação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha às suas campanhas eleitorais, considerado o interesse político-partidário, devendo ser aplicado o mínimo de 30% (trinta por cento) do valor destinado às eleições proporcionais para as candidaturas proporcionais femininas.

§1 Caso o percentual mínimo de candidaturas para o sexo feminino previsto no §3 do art. 10 não seja preenchido, o montante a que se refere o *caput* deverá ser distribuído entre as candidatas registradas, conforme o interesse partidário.

§2 Não será exigida a aplicação de recursos nas campanhas femininas proporcionalmente ao número de candidaturas registradas nas eleições, bastando o cumprimento do percentual mínimo previsto no *caput*.

§3 Cada candidata não poderá receber valor maior que 20% (vinte por cento) do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha destinado pelo respectivo partido a candidaturas femininas às eleições.

§4 Se houver sobra após a distribuição dos valores entre as candidatas registradas nas eleições, o valor remanescente deverá ser devolvido ao Tesouro Nacional mediante Guia de Recolhimento da União (GRU).

§5 O cálculo do valor mínimo a ser destinado a candidaturas femininas às eleições, em qualquer circunscrição, deverá ser feito pelo órgão partidário que receber a quantia e repassar os valores diretamente às candidatas registradas.

§6 A responsabilidade legal sobre a correta destinação dos recursos a que se refere o *caput* será do órgão partidário que transferir diretamente os valores para os candidatos, não havendo responsabilidade solidária por parte das demais esferas partidárias que houverem somente repassado os valores.”

É importante destacar os pontos positivos considerados pelo Relator para aprovação do acréscimo do artigo 16-E e que constam no texto do Projeto de Lei:

- A destinação de no mínimo trinta por cento para candidaturas femininas do montante do FEFC e do Fundo Partidário usado em candidaturas proporcionais permitirá que as candidatas concorram com os recursos necessários à competição em igualdade de condições com as candidaturas masculinas e haja um efetivo crescimento na participação política feminina;
- 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;
- 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;
- O estabelecimento de 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;
- A fixação do piso de 30%, deixando a cargo de cada partido estabelecer o percentual máximo a ser aplicado em candidaturas femininas, uma vez que as regras criadas não podem engessar o funcionamento dos partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado, razão pela qual o percentual a ser definido deverá resultar de acordo entre os integrantes de cada partido, homens e mulheres, conforme a viabilidade de eleição dos respectivos candidatos a cada cargo e em cada circunscrição. O Relator do PL alega existir Casas

Legislativas nas quais o partido já conta com um número maior de mulheres com boas condições de reeleição e cujas campanhas serão menos dispendiosas, ao passo que em outras necessitará realizar um aporte financeiro maior em campanhas femininas, a fim de que obtenham chances reais de vitória.

Nas razões, portanto, consta um discurso que afasta as mulheres da política, atribuindo a elas mesmas a baixa representatividade nos âmbitos de poder, como eventual desinteresse pela vida pública, que se configura mais como um estereótipo do que como um fato.

Como as implicações deste dispositivo são muitas, divide-se a análise em tópicos:

a. Base de cálculo dos 30% (trinta por cento) destinados às candidaturas femininas proporcionais

O Art.16-E, *caput*, prevê que o percentual de 30% (trinta por cento) do valor destinado a candidaturas femininas deve ser calculado com base no valor destinado às eleições proporcionais, o que prejudicará as mulheres candidatas devido à redução da base de cálculo sobre a qual incide os 30% (trinta por cento), que atualmente é sobre o valor total recebido pelo diretório nacional dos partidos políticos.

Aliás, o cálculo é feito sobre o montante total recebido pelo partido que está disposto na Resolução 23.607/19, que regulamentou arrecadação e gastos de campanha para eleições de 2020, em seu artigo 17, § 4º: "Os partidos políticos devem destinar no mínimo 30% (trinta por cento) do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para aplicação nas campanhas de suas candidatas".

Cumpra aqui destacar no voto do relator do PL 1.951/2021, o acolhimento da Emenda n. 20 apresentada pelo Sen. Marcelo Castro:

"Promove-se, aqui, alguns ajustes na redação, que implicam o



Transparenciaeleitoralbrasil



@transparenciaeleitoralbr



@TEleitoralBR



LiderA – Observatório Eleitoral



@lideraobservatorioeleitoral

acolhimento da Emenda no 20, do nobre Senador Marcelo Castro, que visa a definir que o valor mínimo de 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que os partidos políticos devem destinar às suas candidatas proporcionais será calculado sobre o valor que a agremiação vai destinar a essas eleições, com o objetivo de não impedir o financiamento das campanhas majoritárias".

Entende-se que uma lei ordinária aprovada pelo Poder Legislativo se sobrepõe a uma resolução do Tribunal Superior Eleitoral justamente por este não ter competência legislativa (somente regulamentar, com estritos limites estabelecidos pela lei). No entanto, esta redação pode ter um efeito direto sobre o montante a ser dividido entre as candidatas proporcionais, que são as que mais necessitam de recursos no momento de se realizar uma campanha eleitoral. Aqui, o retrocesso está na possibilidade de que o partido seja desobrigado a endereçar às mulheres os recursos que lhes são efetivamente devidos, impondo a responsabilidade de enviar valores menores, diminuindo, assim, este importante apoio econômico das candidatas.

b. O §1º garante o mínimo de 30% (trinta por cento) do FEFC em candidaturas femininas proporcionais, porém retirando a obrigatoriedade de preenchimento da cota de candidaturas femininas, no §3º do art. 10 da Lei 9.504/97

Aqui, reiteram-se os argumentos já expostos sobre o §3º do art. 10 da Lei 9.504/97, de que é um retrocesso a alteração proposta, uma vez que retira a obrigatoriedade do preenchimento da cota de candidaturas femininas pelos partidos, bastando que eles “reservem” as vagas.

Com a não obrigatoriedade de se lançar este percentual mínimo de candidatas, os partidos podem optar por não lançar ao menos 30% (trinta por cento) de mulheres em suas listas apenas comprovando a “reserva”, o que faz com que isso também diminua os



valores do fundo especial do financiamento de campanhas que as agremiações devem direcionar às candidatas. Ou seja, a combinação destes dois dispositivos permite reduzir o número de candidatas que deveriam estar na lista, resultando também na diminuição de valores que são destinados às que foram incluídas como candidatas proporcionais.

c. O §2º do art. 16-E aprovado contraria expressamente decisão do STF nos autos da ADI 5.617 e do TSE na Consulta nº 0600252-18.2018.6.000000, ao fixar que a aplicação dos recursos não será proporcional ao número de candidaturas proporcionais

Conforme decisão da ADI 5.617 julgada pelo STF, o TSE inseriu na Resolução nº 23.607/2019 o art. 17, §5º, que fixou: "Havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) deve ser aplicado no financiamento das campanhas de candidatas na mesma proporção".

Com isso, o percentual de recursos do fundo especial de financiamento de campanhas deve acompanhar o percentual de mulheres lançadas candidatas em uma lista, sendo, ambos, de no mínimo 30% (trinta por cento).

No entanto, o novo §2º estabelece que “Não será exigida a aplicação de recursos nas campanhas femininas proporcionalmente ao número de candidaturas registradas nas eleições, bastando o cumprimento do percentual mínimo previsto no *caput* [30%]”, redação esta não atende à decisão do STF e do TSE. Novamente, se está diante da possibilidade de nova declaração de inconstitucionalidade, a partir de uma redação problemática e que pode resultar em retrocessos na representação política das mulheres. Por justamente fazerem parte de um conjunto de ações afirmativas, ambos os percentuais devem estar alinhados e de forma progressiva, não permitindo que o mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas se torne o máximo, assim como nos recursos públicos direcionados a estas candidaturas.



d. O §3º fixa limite percentual máximo para recebimento por candidata do valor do FEFC destinado às candidaturas femininas, de 20% (vinte por cento)

Já tendo em vista o valor reduzido que este Projeto de Lei destina às mulheres do fundo especial de financiamento de campanhas (considerando a alteração da base de cálculo dos 30% e a desobrigação dos partidos de destinar mais recursos em caso de haver mais candidatas), este parágrafo colabora para a maior redução das chances eleitorais das mulheres. Isso porque limita o percentual de recursos que uma candidata pode receber do partido a 20% (vinte por cento).

Entende-se o debate sobre a necessidade de se garantir ao menos um certo valor para cada uma das candidatas mulheres, já que há indícios de que somente algumas mulheres recebem estes recursos destinados às candidaturas femininas, deixando tantas outras sem este amparo econômico. No entanto, ao limitar em 20% (vinte por cento) o máximo que pode ser empregado na candidatura proporcional de uma mulher, também pode, na prática, dificultar muito a vitória nas urnas, uma vez que o valor pode ser muito aquém do minimamente necessário para uma campanha eleitoral.

Além disso, esta regra pode afetar a autonomia partidária, pois pode impedir que um partido, efetivamente, invista mais recursos em candidaturas de mulheres, se assim desejar. Estrategicamente, os partidos podem simplesmente abrir mão de preparar reais candidaturas femininas, reforçando a falsa percepção de que elas não são competitivas ou que não tenham interesse pela vida pública.

Assim, em caso de aprovação desta regra, para fins de não discriminação de mulheres, este percentual máximo de 20% (vinte por cento) por candidatura também deve ser aplicado sobre os homens candidatos proporcionais, para a destinação de recursos do fundo especial de financiamento de campanhas.

- e. **O §4º contraria toda a lógica da ação afirmativa de direcionamento de recursos públicos às candidaturas femininas e instaura novo regime jurídico discriminatório para o financiamento de candidaturas femininas**

O §4 prevê que, em havendo sobras dos recursos do FEFC após distribuição dos valores destinados às candidaturas femininas registradas, tomando-se como regra o montante máximo de 20% (vinte por cento) do total para eleições proporcionais por candidata, o valor remanescente deverá ser devolvido ao Tesouro Nacional, criando uma discriminação insuperável entre candidaturas de homens e de mulheres, uma vez que às candidaturas masculinas é dada a oportunidade de se usar o total de recursos recebido pelo partido, sem ter que se devolver valores ao Tesouro Nacional por causa da não divisão dos recursos entre os homens, mas somente em caso de não utilização dos valores. Nesse sentido, para os homens não haveria “sobras”, mas para as mulheres, sim.

No caso, tem-se uma discriminação negativa das candidaturas femininas que intensifica a já complicada categorização entre candidaturas proporcionais e majoritárias de mulheres. Além disso, e tomando-se como base este parágrafo, trata-se de um regime jurídico específico para as candidaturas proporcionais de mulheres, em que há limites na utilização de recursos que não estão previstos quando os candidatos são homens, bem como a obrigatoriedade de devolução de valores, algo difícil de compreender diante da comprovada escassez de recursos econômicos para campanhas eleitorais competitivas de mulheres.

Neste ponto, os retrocessos alcançam as mulheres candidatas e também os partidos que tenham como bandeira o investimento em candidaturas femininas, mas que não poderão fazê-lo, considerando-se este parágrafo 4º aliado ao 3º, já comentado.



f. O §5º e 6º como medida de inovação no cálculo de valores, tomando-se em conta diferenças regionais e locais

Este parágrafo apresenta uma demanda comum no debate público sobre o cálculo e endereçamento dos recursos do fundo especial de financiamento de campanhas, que é a utilização da circunscrição como recorte para o cálculo dos valores a serem destinados às candidaturas femininas.

Atualmente, é a executiva nacional dos partidos que define os critérios sobre a aplicação dos recursos do FEFC, sendo isto uma condição para o seu recebimento. Além disso, é o diretório nacional que repassa os valores ou diretamente para as candidatas ou para os diretórios estaduais e municipais, segundo estes mesmos critérios de divisão interna já registrados no TSE necessários para a liberação dos valores.

Via de regra, para garantir que efetivamente os recursos cheguem às mãos das candidatas, pode ser uma boa opção os diretórios nacionais repassarem os valores diretamente às candidatas, objetivando inclusive evitar que dirigentes partidários locais, por questões políticas, concentrem valores somente em candidaturas femininas de seu interesse. Esta orientação consta, inclusive, na ADPF 738 julgada pelo STF em 2020 no caso em que se tratou do financiamento de candidaturas negras. Aqui, o Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, estabeleceu que o volume de recursos endereçados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado, primeiro, com a distribuição das candidaturas em dois grupos (masculinas e femininas) e, logo, fixa-se o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, sendo o mesmo para candidaturas de homens negros. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separa o percentual mínimo a ser destinado a pessoas negras de cada um destes grupos, sendo isto analisado e fiscalizado na prestação de contas do diretório nacional da agremiação.

Entretanto, o proposto nestes parágrafos é que se adote a sistemática já aplicada para o fundo partidário, considerando as diferenças regionais e locais no cálculo do montante a ser destinado às candidatas. Isto pode ser positivo se, junto a esta



mudança, há o reforço da fiscalização para coibir o desvio de finalidade na utilização destes recursos. Como há uma individualização da responsabilidade na destinação destes valores por nível organizacional dos partidos, esta providência pode colaborar para a fiscalização e transparência.

2.3. A reserva de cadeiras de gênero nas casas legislativas, em todos os níveis da federação

Outra providência que o PL 1.951/2021 estabelece é a reserva de cadeiras para mulheres no âmbito legislativo, com a seguinte redação:

Art. 4 - 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.

Esse dispositivo também determina que, 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 nos partidos, desde que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% do quociente eleitoral, até que seja preenchida a porcentagem da reserva de cadeiras.



Ainda que se entenda como uma inovação positiva e que pode impactar na participação de mulheres na política, alguns comentários se impõem devido à escolha da redação e do modelo progressivo da reserva de cadeiras.

O percentual de 18% para 2022 para a reserva de assento revela-se desproporcional e, eventualmente, já superado em alguns âmbitos, como é o caso da Câmara dos Deputados. Em 2018, passou-se de 51 Deputadas Federais para 77, o que mostra que este percentual está muito aquém da realidade das mulheres nas casas legislativas. O desejável e aconselhável seria já estabelecer a reserva de cadeiras em 30% (trinta por cento), acompanhando toda a lógica das ações afirmativas existente para as mulheres. Além disso, as mulheres representam mais da metade do eleitorado brasileiro e já são maioria das filiações nos partidos políticos, não havendo porque se manter esta reserva em percentual tão pequeno como este previsto.⁷

Com base nos dados estatísticos extraídos do resultado das eleições de 2018 e 2020, o Fórum Fluminense Mais Mulheres na Política mostra em seu estudo que, com exceção do Nordeste, todas as demais regiões possuem mais de 15% (quinze por cento) de mulheres eleitas na Câmara dos Deputados, sendo esse percentual superado nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais. Ou seja, com a aprovação da reserva de cadeiras no percentual de 15% (como estava na PEC 125/2011) em substituição à cota de gênero na lista de candidatos, pode-se ter um saldo negativo de 910 assentos para as mulheres nas Câmaras de Vereadores em relação às conquistas das eleições de 2020, afetando principalmente municípios com até 15 mil habitantes e com mais de 1,35 milhões de pessoas.⁸ Ainda que este estudo tenha sido realizado com base na PEC 125/2011 (Câmara dos Deputados), ele é plenamente aplicável ao caso presente,

⁷ Para informações sobre o percentual de mulheres no eleitorado, nos partidos e nas casas legislativas (âmbito federal), cf. SANTANO, Ana Claudia; MACHADO, Raquel Ramos. *O sistema político brasileiro desde a perspectiva da inclusão: conquistas e desafios*. 2021. Disponível em: <<https://transparenciaeleitoral.com.br/2021/02/24/o-sistema-politico-brasileiro-desde-a-perspectiva-da-inclusao-conquistas-e-desafios/>> Acesso em 03 ago. 2021.

⁸ ARAÚJO, Clara; FABRIS, Ligia; FERRETI, Michelle. *Nota Técnica Nº 1: A Reforma Política e os mitos sobre a Participação Política de Mulheres: Simulações sobre os 15% de reserva de cadeiras e seus efeitos nos parlamentos proporcionais no Brasil*. Fórum Fluminense Mais Mulheres Na Política. Disponível em: <http://cepia.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Nota-Te%CC%81cnica-1-Forum-Fluminense-Mais-Mulheres-Na-Politica.pdf> Acesso em 02 ago. 2021.



justamente por indicar, com dados, que não há ganhos reais com a proposta de reserva de cadeiras aprovada pelo Senado Federal nesse formato.

Se não é possível manter o consenso para 30% (trinta por cento) de reserva de assentos logo na eleição subsequente, que pelo menos a reserva de assentos tenha como base inicial o número de assentos conquistados em 2018 na Câmara dos Deputados com a obrigatoriedade de cumprimento da cota de candidaturas, e que este número de cadeiras perdure por apenas uma eleição, pois o modelo de progressão escolhido para a reserva de cadeiras abrange duas eleições até que se aumente o número de cadeiras reservadas. Os avanços devem ocorrer a cada eleição, não mais do que isso.

Neste ponto, é necessário que se aponte que alcançar a reserva 30% (trinta por cento) do total de cadeiras somente em 2038 faz com que o Brasil continue com baixíssimos níveis de participação política das mulheres, tal como o levantamento da *Inter-Parliament Union 2021*, em que o Brasil está na posição 142º na representação de mulheres na Câmara e no Senado, ficando atrás de países como Paquistão (116º) e Arábia Saudita (119º).⁹ É preciso ir além do que já foi conquistado, para que se possa buscar a efetiva paridade de gênero.

2.4. As mudanças propostas referentes ao fundo partidário e a participação política das mulheres - Inserção dos §8º ao §13º no Art. 44 da Lei 9.096/95

Novamente, verificam-se mudanças importantes no aspecto econômico das mulheres na política, desta vez com o fundo partidário:

Art. 44. (...)

§8 No mínimo 30% (trinta por cento) do montante dos recursos do Fundo Partidário alocados pelos partidos a campanhas eleitorais

⁹ Cf. INTER-PARLIAMENT UNION. *Women in politics 2021*. Disponível em: <<https://www.ipu.org/women-in-politics-2021>> Acesso em 03 ago. 2021.



deverão ser destinados ao financiamento de candidaturas femininas.

§9 Não será exigida a aplicação de recursos nas campanhas femininas proporcionalmente ao número de candidaturas registradas nas eleições, bastando o cumprimento do percentual mínimo previsto no § 8.

§10 Cada candidata não poderá receber valor maior que 20% (vinte por cento) do montante do Fundo Partidário destinado pelo respectivo partido a candidaturas femininas às eleições.

§11 Se houver sobra após a distribuição dos valores entre as candidatas registradas nas eleições, o valor remanescente deverá ser devolvido ao Tesouro Nacional mediante Guia de Recolhimento da União (GRU).

§12 O cálculo do valor mínimo a ser destinado a candidaturas femininas às eleições, em qualquer circunscrição, deverá ser feito pelo órgão partidário que receber a quantia e repassar os valores diretamente às candidatas registradas.

§13 A responsabilidade legal sobre a correta destinação dos recursos a que se refere o caput será do órgão partidário que transferir diretamente os valores para os candidatos, não havendo responsabilidade solidária por parte das demais esferas partidárias que houverem somente repassado os valores.

Os parágrafos adicionados buscam regular o que foi decidido pelo STF na ADI 5.617 sobre o percentual de aplicação dos recursos do fundo partidário em campanhas femininas. Entretanto, retrocessos são novamente verificados porque, ainda que se esteja adequando a legislação à decisão do STF, o §9º a contraria ao não determinar que o percentual de candidaturas femininas seja acompanhado pela mesma proporção de valores do fundo partidário. Repetem-se os problemas já indicados ao abordar o fundo especial de financiamento de campanhas.



Por sua vez, o §10º estabelece limitação de repasse do fundo partidário para candidatas, em 20% (vinte por cento) máximo para cada uma do montante do fundo partidário destinado pelo respectivo partido a candidaturas femininas. Aqui, remete-se aos comentários também já feitos sobre esta mesma limitação aplicada ao fundo especial de financiamento de campanhas.

A discriminação contra candidaturas de mulheres em relação às dos homens se repete no §11º, que determina a devolução de valores do fundo partidário em caso de sobras de recursos destinados às candidatas. Não há qualquer tipo de limitação para candidatos homens, não havendo tampouco obrigação de devolução de valores por parte deles. Aqui, novamente, e a exemplo do que ocorre com o fundo especial de financiamento de campanhas, produz-se uma discriminação negativa insuperável contra as candidatas mulheres.

2.5. Mudanças propostas na propaganda eleitoral e candidaturas femininas - Inserção do §10º do art.47 da Lei das Eleições.

Outro descompasso que há entre o PL 1.951/2021 e a jurisprudência sobre ações afirmativas para o aumento da participação política das mulheres consta na redação aprovada para a inserção no art. 47 da Lei nº 9.504/97, que segue:

Art. 47. (...)

§10. Observado o disposto neste artigo, o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão será destinado conforme critérios estabelecidos pelos respectivos partidos políticos, devendo ser reservado, independentemente do número de candidatas, no mínimo, 30% (trinta por cento) desse tempo para a campanha eleitoral das candidaturas femininas.

Novamente, há a desobrigação de equiparar os percentuais de candidaturas



femininas com a propaganda eleitoral, como ficou estabelecido na decisão do STF e do TSE sobre o tema, já abordados nessa Nota Técnica.

Assim, em caso de percentual de candidaturas de mulheres superior a 30% (entendendo aqui que a cota é de obrigatório preenchimento), o tempo de propaganda deve acompanhar este percentual, sob pena de nova discriminação contra mulheres.

Ainda, o dispositivo não estabeleceu a separação entre candidaturas proporcionais e majoritárias, como faz com o fundo especial de financiamento de campanhas, o que confunde a sua aplicação e não torna o modelo mais uniforme. É devido a isto que o ideal é manter o sistema coeso, de modo a possibilitar a promoção de todas as candidaturas de mulheres, tanto economicamente quanto em temas como a propaganda eleitoral.

3. PEC 18/2021

Outras mudanças que atingem a participação política das mulheres vêm por meio da PEC 18/2021, que propõe a inserção dos seguintes dispositivos no art. 17, bem como artigos no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCTs). O texto foi aprovado no Senado Federal e que segue para análise da Câmara dos Deputados.

a. Inserção dos § 6º, §7º e §8º no Art. 17 da Constituição Federal de 1988 e o impacto sobre as mulheres no uso do fundo partidário para o fomento e promoção da participação feminina na política

Art. 17. (...)

§6 O partido político deve aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§7 A critério do partido político, os recursos a que se refere o §6º



poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, podendo ser utilizados futuramente em campanhas eleitorais de respectivas candidatas.

§8 O montante do fundo de financiamento de campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas deverá ser de no mínimo de 30% (trinta por cento), independentemente do número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, consideradas a autonomia e o interesse partidário.

Essa alteração constitucionaliza a obrigatoriedade dos partidos políticos na aplicação de 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação da mulher na política, já disposto no art. 44, V da Lei n° 9.096/95. Entretanto, a PEC reserva este tema à autonomia partidária, ou seja, a critério do interesse dos partidos. Fixa ainda um piso mínimo de investimento dos recursos do fundo partidário e do FEFC independentemente do número de candidaturas femininas registradas, de 30% (trinta por cento). Com isso, há uma grande probabilidade de que o mínimo se torne o máximo, tal como ocorre com frequência em questões envolvendo cotas de gênero na política.

No momento em que a redação proposta opta por adotar como critério de aplicação desses recursos o interesse intrapartidário, dá-se oportunidade para o não cumprimento da destinação dos valores do fundo partidário ao fomento de mulheres na política, problema este já existente e que merece solução, não constitucionalização.

Ressalte-se que os recursos do fundo partidário são finalistas e não devem estar submetidos totalmente à autonomia partidária, que não é absoluta. Isso inclui a forma como serão gastos estes valores que servem como mecanismo de viabilidade a uma



política afirmativa, cujos destinatários, por força de lei, são os partidos políticos.

Destaca-se que os recursos já previstos no art.44, inciso V da Lei 9.096/95, tem destinação específica que é a formação, doutrinação e a educação política das mulheres. A mencionada finalidade legal se refere à obrigação de fazer, cujo objeto é o gasto com a realização de atos positivos – ações afirmativas – com o objetivo de fomentar a efetiva participação das mulheres na política do país, diferente dos recursos do FEFC, que são aplicáveis em campanhas eleitorais.

Conforme precedentes do TSE¹⁰, o engajamento de despesas com o programa de incentivo à participação feminina deve ser direto, implementado por meio de seminários, cursos, palestras ou quaisquer atos direcionados à doutrinação e educação política da mulher. Portanto, muito embora os partidos políticos tenham autonomia para realizar suas atividades, essa liberdade não é absoluta, devendo obedecer a legislação vigente.

Por sua vez, no que diz respeito ao §7º, considera-se que há inconstitucionalidade no dispositivo que confronta a decisão do STF na ADI 5.617, em que também se declarou inconstitucional os §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei nº 9.096/95, acrescidos pela Lei nº 13.165/2015, que tratavam dos recursos específicos para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, nos mesmos moldes que o agora proposto pela PEC 18/2021.

Nesta decisão, o STF assegurou que os recursos das contas específicas voltadas a programas de promoção da participação política das mulheres fossem adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas na eleição de 2018, não havendo, portanto, que se falar em acumulação de recursos entre os exercícios financeiros ou em redução do percentual de 30% (trinta por cento) do montante do fundo alocado a cada partido para candidaturas femininas.

Importante lembrar que alguns partidos tinham quantias vultosas acumuladas em contas específicas referente aos 5% (cinco por cento) do fundo partidário que seriam

¹⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta n. 0604075-34/DF (Relatoria Ministro Jorge Mussi); e AgR- PC nº 29458, rel. Min. Jorge Mussi.



destinados à formação política das mulheres, quando do julgamento da ADI 5.617. Exemplo é a Prestação de Contas nº 0000798-69.2011.6.00.0000 (TSE), em que o MDB firmou acordo com o Ministério Público Eleitoral (MPE) em razão dos valores acumulados referente aos 5% do fundo partidário para esta finalidade.

Sendo assim, revela-se insuficiente a possibilidade de transferência para conta específica do montante referente ao percentual não empregado em tal finalidade, bem como a sua acumulação em exercícios financeiros subsequentes, pois torna o objetivo da política afirmativa inexecutável. A proposta do parágrafo §7º em questão pode levar ao esvaziamento da norma.

A negligência e o pouco interesse dos partidos políticos para o fomento da participação política das mulheres, seja em seus quadros, seja por meio das candidaturas, foi muito bem explicitado em voto da Ministra Luciana Lóssio, nos autos da PC nº 267-46/DF, em que se aborda a não destinação dos recursos do fundo partidário para a finalidade acima abordada. Ou seja, havia a norma e ela era descumprida sistematicamente. Nesse sentido, irá se transferir a possibilidade de burla à regra ao texto constitucional, algo que causa ainda mais danos à segurança e à rigidez da Constituição Federal de 1988.

b. Inserção dos artigos 6º-A e 6º-B ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tratando sobre a destinação de recursos em campanhas eleitorais

Art. 6º-A Fica assegurado aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores



destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral, a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestações de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 6º-B Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário aos partidos que não preencheram a cota mínima de gênero ou de raça ou que não destinaram os valores mínimos correspondentes a estas finalidades em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.

O art. 6º-A configura uma espécie de anistia aos partidos que não aplicaram os 5% na criação e manutenção de programas de formação da mulher e que possuem valores dessa rubrica acumulados, permitindo que os partidos destinem os valores em campanhas femininas nas próximas eleições, o que resulta em retrocesso. Este tema se repete porque já foi objeto da Lei nº 13.831/2019, muito criticada naquele momento, mas que foi aprovada, estando atualmente vigente na Lei nº 9.096/95, nos arts. 55-A; 55-B; 55-C e 55-D.¹¹

Deve-se mencionar que já existe uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF atacando estes dispositivos que abordam o que se chama de “anistia” aos partidos políticos (ADI 6.230).

Já o art. 6º-B isenta os partidos de serem punidos por eventual descumprimento da cota de gênero ou por inobservância do cumprimento de repasse dos recursos públicos conforme determinou o STF e o TSE, amplamente tratado nesta Nota Técnica.

¹¹ Cf. MIGALHAS. Após TSE aplicar sanções, nova lei anistia partidos que não incentivaram participação feminina. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/quentes/302678/apos-tse-aplicar-sancoes--nova-lei-anistia-partidos-que-nao-incentivaram-participacao-feminina> > Acesso em 04 ago. 2021.



Em ambos os casos, trata-se de um retrocesso que afeta às mulheres economicamente e politicamente, resultando no seu afastamento da arena política, com a correspondente não aplicação de sanção para os casos em que os partidos já incorreram em ilegalidades no cumprimento das regras atuais.

4. Considerações finais

Esse debate evidencia que o Brasil está seguindo na contramão dos países onde a representação feminina aumentou, ocupando, hoje, o 9º lugar em um ranking da ONU (Organização das Nações Unidas) que avalia a paridade de gênero na política em 11 países da América Latina. Conforme as informações trazidas nesta Nota Técnica, esses índices tendem a piorar com a adoção de políticas de retrocesso como as que estão sendo votadas pelo Legislativo brasileiro.¹²

Faz-se importante destacar que nenhuma das propostas possui previsão de cotas para candidaturas negras, indo na contramão de avanços obtidos na ADPF-MC 738 (STF) que determinou a imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do TSE à Consulta 060030647, ainda nas eleições de 2020. Também não é dado nenhum passo na direção do fomento a candidaturas indígenas.

Assim, como forma de sistematização do que está sendo proposto no PL 1.951/2021 e na PEC 18/2021, veja-se o seguinte quadro:

Como é atualmente	O que pode ser alterado
Cotas de candidaturas de gênero são de obrigatório preenchimento, no mínimo de	Cotas de candidaturas de gênero devem somente ser reservadas, sem

¹² PNUD; ONU MULHERES; INTERNATIONAL IDEA. *BRASIL: Onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade.* [s.l.], 2020. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA_Brasil_FINAL.pdf Acesso em 04 ago. 2021.



30% para cada sexo.	obrigatoriedade de preenchimento.
Deve haver ao menos 30% de candidaturas de gênero, sob pena de ser reduzido o número de candidaturas de homens.	Em caso de vagas remanescentes na cota de candidaturas de gênero, elas não poderão ser preenchidas com candidatos homens.
Deve-se destinar ao menos 30% do fundo especial de financiamento de campanhas para candidaturas femininas, calculados sobre o valor total recebido pelo diretório nacional do partido político.	Deve-se destinar ao menos 30% do fundo especial de financiamento de campanhas para candidaturas femininas, calculados somente sobre o valor destinado às campanhas para cargos proporcionais (deputados estaduais, distritais e federais; vereadores).
Se houver percentual maior que 30% de candidaturas femininas, o valor do fundo especial de financiamento de campanhas para elas deve aumentar proporcionalmente.	Não há a obrigatoriedade de aumentar o valor do fundo especial de financiamento de campanhas em caso de percentual maior que 30% de candidaturas femininas.
Não há limitação para a destinação dos recursos do fundo especial de financiamento de campanhas entre as candidatas pelos partidos.	Cada candidata poderá receber somente até 20% do valor total do fundo especial de financiamento de campanhas destinado pelos partidos às candidaturas proporcionais.
Não há previsão de devolução de sobras de recursos do fundo especial de financiamento de campanhas por parte de candidatas mulheres.	Em caso de haver sobras de valores a serem destinados às mulheres candidatas, estes valores devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional.

<p>São os diretórios nacionais dos partidos os responsáveis pela aplicação dos recursos do fundo especial de financiamento de campanhas nas candidaturas femininas, sendo também quem define os critérios de divisão dos recursos.</p>	<p>Os recursos serão separados por níveis dos partidos (nacional, estadual, municipal), sendo cada um destes entes o responsável pela destinação dos recursos nas campanhas femininas.</p>
<p>Não há reserva de cadeiras nas casas legislativas.</p>	<p>Há reserva de cadeiras nas casas legislativas, progressivas a cada duas eleições, começando em 18% em 2022 e chegando a 30% em 2038.</p>
<p>Reserva do tempo de propaganda eleitoral gratuita proporcional ao percentual de candidaturas femininas, tendo como mínimo 30%.</p>	<p>Reserva do tempo de propaganda eleitoral gratuita em 30%, independentemente do percentual de candidaturas femininas.</p>
<p>Destinação de recursos do fundo partidário proporcional ao percentual de candidaturas femininas, tendo como mínimo 30% do montante total.</p>	<p>Destinação de recursos do fundo partidário em 30% do total, independentemente no percentual de candidaturas femininas.</p>
<p>Os partidos que descumpriram a destinação de 5% do fundo partidário para a promoção e fomento da participação de mulheres na política nos anos anteriores não podem ser sancionados.</p>	<p>A regra se mantém, mas passa a ser norma constitucional.</p>
<p>Os partidos que descumpriram a cota de</p>	<p>A regra é nova e se torna constitucional.</p>

gênero e de raça nas candidaturas nos anos anteriores não podem ser sancionados.	
Os partidos que não aplicaram os valores do fundo especial de financiamento de campanhas nas candidaturas femininas nos anos anteriores não podem ser sancionados.	A regra é nova e se torna constitucional.

Em 09 de agosto de 2021.

Autoras da Nota Técnica

Ana Claudia Santano (Transparência Eleitoral Brasil)

Carla de Oliveira Rodrigues (Grupo LiderA)

Laís Vieira Guimarães (Transparência Eleitoral Brasil)

Marina Almeida Morais (Transparência Eleitoral Brasil)



Transparenciaeleitoralbrasil



@transparenciaeleitoralbr



@TEleitoralBR



LiderA – Observatório Eleitoral



@lideraobservatorioeleitoral