

PARECER TÉCNICO-JURÍDICO

Projeto de Lei nº 1.321/2019

Sobre a proposta de inserção dos arts. 55-A, 55-B e 55-C à Lei 9096, de 1995.

A VISIBILIDADE FEMININA, associação sem fins lucrativos que tem por finalidade fomentar o protagonismo das mulheres nos espaços de poder público e privado, inscrita no CNPJ sob o número 28.188.866.0001-97, vem oferecer Parecer Técnico-Jurídico ao **Projeto de Lei nº 1.321/2019**, de relatoria do Deputado Elmar Nascimento (DEM/BA), que altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e traz em sua ementa a finalidade de “assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências”.

Sob a previsão genérica de “outras providências” encontra-se o artigo 2º do Projeto de Lei, que trata – sobremaneira nos artigos 55-A, 55-B e 55-C – da destinação de verbas do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como de seu impacto na prestação de contas dos partidos políticos. É sobre este eixo, de forma específica, que a Visibilidade Feminina vem se manifestar.

O referido projeto de lei propõe, expressamente:

Art. 1º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º

§ 1º

§ 2º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios. § 3º O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos.

§ 4º Exaurido o prazo de vigência de um órgão partidário, ficam vedados a extinção automática do órgão e o cancelamento de sua inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).”(NR)

“Art. 32.

§ 4º Os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral e de enviar declarações de isenção, declarações de débitos e créditos tributários federais ou demonstrativos contábeis à Receita Federal do Brasil, bem como ficam dispensados da certificação digital, exigindo-se do responsável partidário, no prazo estipulado no caput deste artigo, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período.

§ 6º Os órgãos partidários municipais referidos no § 4º deste artigo que estejam com sua inscrição baixada ou inativada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil deverão encaminhar, por meio de seus representantes, à Receita Federal da respectiva circunscrição territorial declaração simplificada de que não houve movimentação financeira nem arrecadação de bens estimáveis em dinheiro, requerendo a reativação da inscrição, que será efetivada sem a cobrança de taxas, de multas ou de quaisquer outros encargos.

§ 7º As decisões da Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas não ensejam, ainda que desaprovadas as contas, a inscrição dos dirigentes partidários no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).”(NR)

“Art. 37.

§ 15. As responsabilidades civil e criminal são subjetivas e, assim como eventuais dívidas já apuradas, recaem somente sobre o dirigente partidário responsável pelo órgão partidário à época do fato e não impedem que o órgão partidário receba recurso do fundo partidário.”(NR)

“Art. 42.

§ 1º O órgão de direção nacional do partido está obrigado a abrir conta bancária exclusivamente para movimentação do fundo partidário e para a aplicação dos recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei, observado que, para os demais órgãos do partido e para outros tipos de receita, a obrigação prevista neste parágrafo somente se aplica quando existir movimentação financeira.

§ 2º A certidão do órgão superior, ou do próprio órgão regional e municipal, de inexistência de movimentação financeira tem fé pública como prova documental para aplicação do art. 32 desta Lei, sem prejuízo de apuração de ilegalidade de acordo com o disposto no art. 35 desta Lei.”(NR)

Art. 2º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D:

“Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.”

“Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.”

“Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.”

“Art. 55-D. Ficam anistiadas as devoluções, as cobranças ou as transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em

anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político.”

Art. 3º As disposições desta Lei terão eficácia imediata nos processos de prestação de contas e de criação dos órgãos partidários em andamento, a partir de sua publicação, ainda que julgados, mas não transitados em julgado.

O art. 2º não constava no Projeto inicial, que sofreu 17 emendas de plenário. No parecer elaborado pelo Senador Marcos Rogério, ressaltou-se que *“a utilização, no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, da quota inicialmente prevista em lei para a promoção da participação política feminina acumulada em diversos exercícios financeiros nos parece consentâneo com o que decidiu o próprio Supremo Tribunal Federal”*, referindo-se à declaração de inconstitucionalidade do disposto no §5º-A do art. 44 da Lei 9.096, de 1995, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617¹.

1 Em março de 2018 o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF sobre o art. 9º da Lei nº 13.165/2015, determinando que a distribuição dos recursos do Fundo Partidário deve observar a exata proporção das candidaturas de ambos os gêneros, sendo destacado, ainda, que a adoção da regra deve perdurar enquanto justificada a necessidade de composição mínima de candidaturas femininas. A Suprema Corte entendeu que o princípio da igualdade não permite que o partido político crie distinções na distribuição desses recursos baseadas no gênero que prejudique a minoria social objeto de proteção pela ação afirmativa intentada pela política de cotas, como ocorria com os percentuais de 5 (cinco) a 15% (quinze por cento). Os Ministros consideraram a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, sendo, em vista do disposto no art. 10, § 3º, da Lei de Eleições, o patamar mínimo de 30% (trinta por cento).

Quanto ao prazo de três eleições para a destinação mínima dos recursos, foi considerando inconstitucional *“porquanto a distribuição não discriminatória dos recursos deve perdurar enquanto for justificada a composição mínima das candidaturas”*. Isso, considerando que as ações afirmativas, conforme entendimento já consolidado do STF, consistem em instrumentos adequados à efetivação de direitos fundamentais relacionados a atores sociais insulares e que foram sistematicamente desconsiderados pelas políticas públicas nacionais. Como destacado pelo Min. Edson Fachin, em seu voto na ADI nº 5617/DF, as ações afirmativas devem sim ser temporárias, contudo o prazo de três eleições é insuficiente para a promoção de alterações sociais. A Corte Superior reconheceu, ainda, a *“inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096, acrescidos pela Lei 13.165, para assegurar que, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos sejam adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018”*. Após o julgamento da ADI, em consulta formulada por um grupo de 14 parlamentares mulheres, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fixou entendimento unânime de que também os recursos do Fundo Eleitoral e o tempo de rádio e televisão devem ser destinados proporcionalmente ao percentual de candidatos de cada gênero do partido político ou coligação, respeitando o mínimo de 30% (trinta por cento). Assim, ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo Partidário destinados às candidaturas e do Fundo Eleitoral, assim como do tempo da propaganda gratuita veiculada no rádio e na televisão, devem ser destinados para candidaturas femininas. A relatora ministra Rosa Weber

O referido Parecer não discorre, contudo, sobre as previsões contidas no art. 55-A e 55-C, quais sejam, que o descumprimento da regra prevista no art. 44, V, da Lei 9.096/1995 não pode gerar desaprovação das contas do partido.

Há, nesse ponto, algumas questões que devem ser consideradas, ao lado de uma perspectiva histórica, a respeito da previsão contida no art. 44, V da Lei 9.096, de 1995.

Desse modo, e com o fim de participar de tão importante debate fornecendo dados e informações que nos parecem essenciais sobre o tema, trazemos ao conhecimento de Vossa Excelência parecer sobre a proposta apresentada, especificamente a respeito das propostas de inserção dos arts. 55-A, 55-B e 55-C à Lei 9096, de 1995.

Primeiramente, abordaremos a regulamentação do dever de investir em ações voltadas ao aumento da participação política das mulheres, que este ano completa dez anos de criação, passando, em seguida, à análise ponto a ponto das propostas apresentadas.

Buscamos, por fim, destacar a importância de abordar a participação da mulher na política no contexto em que estamos inseridas, assim como a adoção de políticas públicas que possam atuar com essa finalidade. Serão apresentados dados nacionais e internacionais, para fins de comparação, e serão considerados documentos internacionais, inclusive e sobretudo aqueles dos quais o Brasil seja signatário.

1. Do dever de investir em ações para o aumento da participação da mulher na política e as propostas de alteração contidas nos arts. 55-A, 55-B e 55-C

Há dez anos a Lei 12.034 incluiu o inciso V no artigo 44 da Lei 9096/95, estabelecendo então a necessária aplicação de, no mínimo, 5% do total das verbas recebidas pelo Fundo Partidário *“na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação*

ressaltou que “a mudança do cenário de sub-representação feminina na política não se restringe apenas em observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero previstos em lei, mas sobretudo pela imposição de mecanismos que garantam efetividade a essa norma”.

Ressaltou ainda que, embora a decisão do Supremo estivesse relacionada à distribuição de recursos do Fundo Partidário, a aplicação da mesma razão de decidir à consulta formulada ao TSE se torna ainda mais necessária em razão de o Fundo Eleitoral ser constituído exclusivamente com recursos públicos.

política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária”.

Também fez inserir, no mesmo artigo, o **§5º**, discorrendo sobre a obrigatoriedade do partido que não cumprisse o disposto no inciso V, *“acrescer o o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa”*. A inobservância do preceito legal poderia levar à desaprovação das contas do partido, com eventual aplicação de multas, obrigação de restituição ao erário, e suspensão de repasse de cotas.

A norma seguiu vigente sem alterações até **2015**, quando a lei 13.165 modificou §5º e inseriu os §§5º-A e 7º ao referido art. 44 da Lei 9096/95. A partir de então, nos casos em que o partido deixasse de cumprir o disposto no art. 44, V, passou-se a exigir a transferência de saldo para conta específica, *“sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do **caput**, a ser aplicado na mesma finalidade”* (§5º).

Os parágrafos 5º-A e 7º, por sua vez, estabeleciam a possibilidade de acúmulo dessas verbas em diferentes exercícios financeiros, bem assim, a possibilidade de uso futuro em campanhas eleitorais de candidatas do partido:

§ 5º-A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

§ 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do **caput** poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º.

Em 2018 o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5617 declarou a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§5º-A e 7º do art. 44, da Lei 9096/95. A Corte Superior resolveu, ao julgar os embargos de declaração opostos, modular os efeitos da

decisão proferida para, “*exclusivamente em relação à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096, acrescidos pela Lei 13.165, assegurar que, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos sejam adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018*”.

Desse modo, traçando uma linha do tempo sobre a necessidade de o partido utilizar o percentual mínimo de 5% do Fundo Partidário “*na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres*”, temos o seguinte cenário:

Ano/norma	2009 (L. 12.034)	2015 (L. 13.165)	2018 (ADI 5617)
Art. 44, V	Aplicação de recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.	[...] na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV , conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;	Sem alterações
Art. 44, §5º	O partido que não cumprir o disposto no inciso V do caput deste artigo deverá, no ano subsequente , acrescer o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa.	O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica , sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput , a ser aplicado na mesma finalidade.	Sem alterações

Art. 44, §5º-A	Não havia	§ 5º-A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros , mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido .	Julgado inconstitucional por arrastamento
Art. 44, §7º	Não havia	A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros , mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º . [acréscimo de 12,5% se deixar de usar no ano seguinte]	Julgado inconstitucional por arrastamento

Após o julgamento da ADI 5617, tem-se a manutenção da obrigatoriedade de o Partido aplicar o mínimo de 5% das verbas do Fundo Partidário “na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”, com a possibilidade de “utilização no exercício subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade”.

Neste contexto, o Projeto de Lei em questão propõe, com a inserção dos arts. 55-A, 55-B e 55-C, isentar de suas responsabilidades os partidos políticos que tiveram **10 anos** para se adaptar à norma que exige a aplicação e investimento de recursos em programas voltados aumento da participação política da mulher e não o fizeram.

O primeiro, art. 55-A, pretende resguardar os partidos que não tenham respeitado o disposto no inciso V do art. 44, mas que tenham utilizado os recursos de financiamento das candidaturas femininas nas eleições de 2018:

“Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a

2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.”

Nesse ponto, necessário considerar que a norma discorre sobre o descumprimento do disposto no art. 44, V, ignorando o dever de acúmulo para uso no exercício posterior, conforme estabeleciam, de formas distintas, os §§5º, 5ºA e 7º.

Com efeito, se os partidos deixaram de cumprir a regra do art. 44, V, deve-se verificar, em relação ao ano-exercício, a regra vigente (conforme tabela acima) e assim considerar os necessários acréscimos previstos nos referidos parágrafos do mesmo artigo.

Já o segundo artigo a ser inserido, o art. 55-B, prevê a flexibilização do prazo para os partidos utilizarem saldos de conta bancária específica, estendendo-os até o exercício de 2020, como forma de compensação:

“Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.”

É muito importante entender o que se pretende com a referência, ao final, à “*forma de compensação*”. De fato, não se pode aceitar que essa “compensação” isente de responsabilidade o partido que deixou de observar, em tempo e modo, as normas vigentes sobre a aplicação das verbas destinadas ao aumento da participação da mulher na política.

Por fim, o art. 55-C pretende obter o perdão do descumprimento da norma até o ano de 2018, de forma ampla e irrestrita:

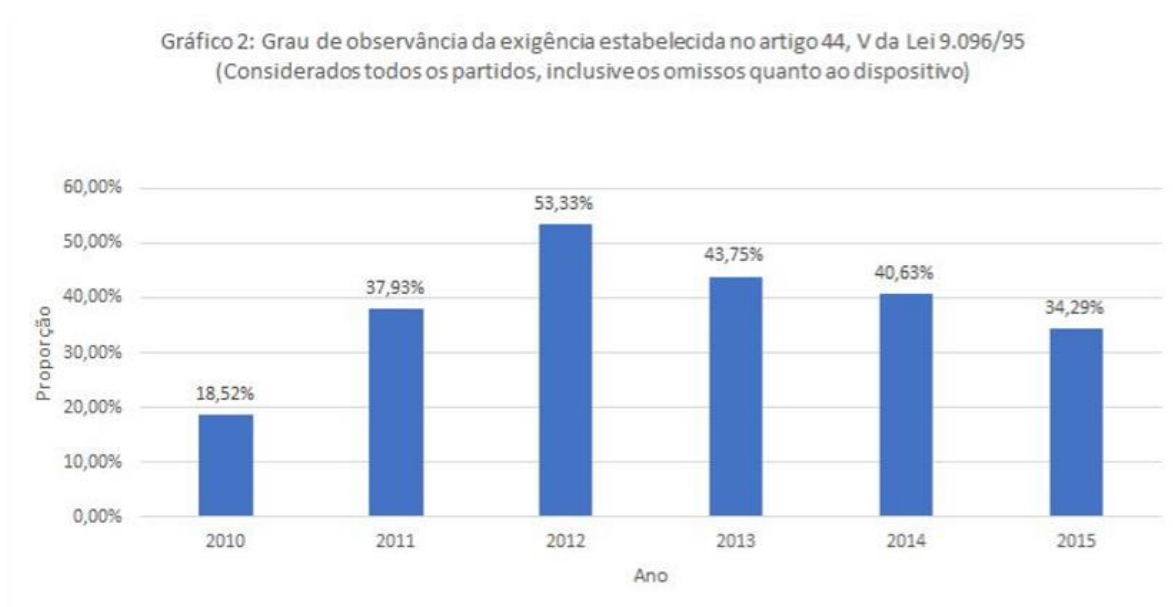
“Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.”

O dispositivo pretende assim afastar a aplicação de sanção por descumprimento de uma norma que tem **dez anos** de existência. É dizer, os partidos já tiveram tempo suficiente para adaptar suas estruturas internas e realizar o direcionamento das verbas de forma

eficaz. A previsão de afastamento de sanção pelo descumprimento da norma esvazia a mesma e caracteriza indevido regresso nas tratativas legais das questões referentes às políticas em prol do aumento da participação feminina.

2. A falta de fiscalização incentivada o descumprimento

O art. 44, V, da Lei nº 9.096/95, desde sua inclusão pela Lei nº 12.034/09, vem sendo descumprido reiteradamente pelos partidos políticos. Estudo realizado por Lígia Fabris Campos² da FGV-Rio apurou o grau de observância da exigência do investimento mínimo de 5% do FP em prol da participação de mulheres na política, “observando os demonstrativos de receitas e despesas e os demais demonstrativos contábeis e peças complementares de cada partido, em âmbito nacional, relativo aos anos de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 disponíveis no portal eletrônico do TSE”. Os resultados são demonstrados no seguinte gráfico, considerando a quantidade de recursos efetivamente empenhada pelos partidos:



² CAMPOS, Lígia Fabris. *Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas*. In: Rev. Direito e Práxis, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 1, 2019, p. 593-629.

Fica clara a desobediência sistemática ao artigo, sendo o maior percentual de cumprimento já atingido 53,33% em 2012, caindo nos anos seguintes, ao contrário do que se espera em relação da incorporação das normas como práticas ao longo do tempo. O resultado dessa inobservância foi o não investimento de R\$ 28.518.975, 71 (vinte e oito milhões, quinhentos e dezoito mil, novecentos e setenta e cinco reais e setenta e um centavos) na promoção da participação política de mulheres ao longo dos seis anos analisados desde o início da vigência do dispositivo.

Tabela 1

Relação entre valores esperado e destinado para programas de promoção e participação política das mulheres

	Valor Esperado (R\$)	Valor Destinado (R\$)	Diff. (R\$) (Esperado - Destinado)	Diff. (R\$) (Corrigido IGP-M 2017)
2010	5.543.848,99	2.308.506,97	3.235.342,02	4.734.308,78
2011	12.894.253,36	12.031.073,29	863.180,07	1.201.851,88
2012	14.328.418,96	13.116.538,39	1.211.880,57	1.565.101,70
2013	15.597.470,14	13.014.757,65	2.582.712,49	3.160.827,11
2014	17.130.810,57	13.631.157,09	3.499.653,48	4.131.199,55
2015	43.323.851,76	30.460.413,53	12.863.438,23	13.725.686,69
		Total (R\$)	24.256.206,86	28.518.975,71

Tabela elaborada a partir de dados coletados do TSE

O estudo chegou a conclusão que a falta de imposição de sanções pelo TSE, mesmo que previstas legalmente, foi provavelmente o fator decisivo para o descaso dos partidos com a norma. O TSE considerou na Prestação de Contas nº 23167-DF que a inobservância dessa destinação configuraria mera “impropriedade”, incapaz de ensejar a desaprovação de contas partidárias, gerando aprovação com ressalvas conforme o entendimento jurisprudencial.

Esse entendimento, no entanto, vem mudando recentemente, com os tribunais eleitorais reconhecendo a importância do cumprimento do artigo e aplicação das consequências da violação, tanto que no julgamento da ADI 5617 pelo STF os §§ 5º-A e 7º

do art. 44, incluídos pela Lei nº 13165-15 e que permitiam o acúmulo dos saldos não aplicados em diferentes exercícios financeiros, foram declarados inconstitucionais por arrastamento.

Considerar a violação do artigo um erro de menor importância gerou incentivos negativos, “desencorajando a estrita observância dos preceitos legais no que diz respeito à aplicação de recursos para ações de igualdade de gênero na política” diminuindo ainda o reconhecimento da importância da inclusão. Certamente, eliminar as penas e compensações pendentes, bem como a possibilidade de desaprovação de contas, como prevê os artigos 55-A a 55-C do Projeto de Lei, apenas contribuirá para esse cenário de violação normativa e descomprometimento com o efetivo aumento de participação de mulheres na política.

3. Sobre a importância da participação da mulher na política

A igualdade na participação política por homens e mulheres é uma premissa democrática: é necessário reconhecer ao maior número de adultos a possibilidade de participar das decisões políticas, com igualdade de forças e real possibilidade de influenciar na formação da agenda e na tomada das decisões. Além disso, a participação da mulher na política, no exercício de cargos eletivos, é indicador de qualidade da democracia^{3 4}. Note-se que a possibilidade da mulher engajar-se na vida político-partidária não se restringe ao simples direito a essa participação, mas requer a superação de obstáculos de origem social, que interferem das condições de possibilidade das mulheres efetivamente gozarem de espaço político. Nesse contexto, observa-se que não apenas a existência de barreiras formais configura uma forma de negação à igualdade de direitos políticos às mulheres, mas

3 LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Editora Record, 2003.

4 MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e Qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: o congresso nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade. p. 89. 2014

também a inexistência de incentivos para a sua inserção no meio político-partidário. Isso, considerando o histórico de marginalização política das mulheres.⁵

Sobre a importância da participação da mulher na política para o fortalecimento da democracia, a agência Patrícia Galvão publicou uma pesquisa realizada pelo IBOPE com os seguintes dados⁶:

- a. 71% dos entrevistados consideram a reforma política muito importante/ importante para garantir 50% de homens e 50% de mulheres nas listas de candidaturas dos partidos.
- b. 74% dos entrevistados acreditam que só há democracia de fato com a presença de mais mulheres nos espaços de poder e de tomada de decisão.
- c. 78% concordam que os partidos deveriam apresentar uma lista de candidatos composta por metade de homens e metade de mulheres.
- d. 8 em cada 10 entrevistados consideram que, sendo as mulheres hoje mais da metade da população, deveria ser obrigatória a participação de metade de mulheres e metade de homens nas Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas Estaduais e no Congresso Nacional.

Para além disso, a integração das mulheres em espaços de poder é benéfica para toda a população: para as mulheres, que se veem representadas e passam a se reconhecer nesses diferentes espaços de poder; e para os homens, permitindo-lhes reconhecer em termos reais e efetivos que a mulher tem iguais direitos de participar da discussão e das decisões referentes à esfera pública.

Uma sociedade em que as mulheres conheçam seu poder, suas capacidades e potencialidades, que se reconheçam nos mais diferentes espaços na sociedade, e em que os

5 CARROLL, Susan J.; SANBONMATSU, Kira. *More Women Can Run: Gender and Pathways to the State Legislatures*. New York: Oxford University Press, 2013.

6 Disponível em: <http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2013/07/mais_mulheres_politica.pdf>. Acesso em: 28/11/2016.

homens reconheçam essas mesmas capacidades e potencialidades nas mulheres pode, entre outras coisas, se tornar uma sociedade menos violenta.

Isso pois não se pode ignorar a relação existente entre o reconhecimento da mulher como sujeito atuante na sociedade, notadamente na esfera pública, e violência. Destaca-se aqui que, segundo dados apresentados pela ONU, o Brasil é o 5º país num ranking global de assassinatos de mulheres⁷.

A adoção de políticas efetivas para inclusão da mulher e promoção de reconhecimento, tem por finalidade melhorar a qualidade de nossa democracia e promover mudança no comportamento social, tornando-o mais igualitário e menos discriminatório. A revogação de tais políticas, como pretende o PL 1256/2019, vem na contramão de tudo que se discute nacional e internacionalmente em termos de democracia e igualdade.

4. Dados internacionais: o atraso brasileiro

A VISIBILIDADE FEMININA defende a efetiva paridade de gênero na política, com a adoção dos mecanismos necessários para que seja alcançada. No entanto, o Brasil ainda está muito distante desse ideal.

Com efeito, em *ranking* de participação política feminina⁸, medida esta a partir da porcentagem de mulheres na Casa Baixa ou Única do Parlamento, o Brasil se encontra em 133º lugar, de um total de 193 países, consolidando-se como destaque negativo não só na América-Latina como no mundo.

Nesse ponto, nota-se que a Bolívia é exemplo para a região, com 53,1% dos cargos da Casa Baixa do Parlamento ocupados por mulheres, o que lhe garantiu o 3º lugar no *ranking*. Isso se deve à Lei 026 de 2010, “Ley del Régimen Electoral”, que passou a estabelecer, em seu art. 11, cotas de gênero de 50%, com obrigatoriedade de apresentação de listas de

7 Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-feminicidio-brasil-quinto-maior-mundo-diretrizes-nacionais-buscam-solucao/>. Acesso em: 13/11/2016.

8 ^Ranking da nter-Paliamentary Uniion. Vide: <http://archive.ipu.org/wmn-e/ClaSSif.htm>

candidatos intercalando-os em razão do sexo. Importa lembrar que a Bolívia⁹ adota lista fechada, o que garante que a cota de candidatos vá impactar o resultado das eleições.

A Argentina é outro destaque positivo no continente, já que consta na 18ª posição do *ranking*, com uma porcentagem de 38,8% de assentos ocupados por mulheres. Lá, como aqui, a Lei de Cotas (Ley de Cupo ou Ley n. 24012), introduzida em 1991, estabelece um mínimo de 30% de candidatas. No entanto, diante do sistema proporcional de lista fechada adotado no país, a lei, ao prever a ordem a ser respeitada na lista, garante que as mulheres representarão ao menos 30% dos eleitos.

Ao contrário de ambos os países, o Brasil adota o sistema proporcional de lista aberta para o legislativo (à exceção do Senado), o que dificulta que a cota de gênero se converta em representação efetiva. Isso não significa, contudo, que medidas afirmativas devam ser abandonadas, mas sim que devem ser acompanhadas de uma série de incentivos legislativos que garantam a competitividade real das candidatas, ou, ainda, que devem ser elas aprimoradas.

Nesse sentido, inovações normativas, ainda que temporárias, mas que visem estimular uma modificação na formação cultural do povo, promover conscientização e viabilizar o exercício democrático, permitindo o ingresso desse percentual significativo da população que segue em grande medida alijado da participação mais direta na esfera pública são bem-vindas (como por exemplo, a PEC 134).

5. O incremento da participação política da mulher como Demanda Constitucional e Internacional

A inclusão da mulher na política tem sido objeto de diversos fóruns internacionais. A igualdade de gênero é um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da

⁹ Bolívia adota Sistema Eleitoral Misto de Correção (NICOLAU, 2004, p. 73). Existem, portanto, duas formas de candidatura, para cadeiras de representação majoritária e para cadeiras de representação proporcional.

Agenda 2030¹⁰ das Nações Unidas, à qual todos os 193 Estados-membros, inclusive o Brasil, aderiram. Uma das metas vinculadas à igualdade de gênero é justamente *“garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”*.

A partir dos ODS, a ONU Mulheres lançou a agenda “Cidade 50-50”¹¹ e a iniciativa “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero” para promover “um modelo político no qual a paridade e a igualdade substantiva se constituem como a coluna vertebral do Estado inclusivo e paritário”, visando alcançar uma verdadeira “Democracia Paritária”.

Assim, nas últimas décadas, vários países adotaram políticas públicas que resultaram em uma tendência internacional de aumento significativo da representação feminina na política, o que infelizmente não é o caso do Brasil.

Quase trinta anos após a Constituição Brasileira traçar a democracia, a cidadania, o pluralismo, a dignidade da pessoa humana e a igualdade como principais fundamentos da República, a metade feminina da população continua sub-representada e marginalizada nos espaços decisórios.

As mulheres são maioria da população brasileira, maioria do eleitorado (52%) e 44,7% das filiadas em partidos políticos - porcentagem esta que por si só desmente a tese de que mulheres são menos interessadas na política. Contudo, a presença feminina nas Casas Legislativas não poderia estar mais distante dessas proporções: nas eleições gerais de 2014 apenas 9,94% das vagas na Câmara dos Deputados e 13,58% no Senado foram preenchidas por mulheres. Já em 2018, foi verificado o maior número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, atingindo 15% dos assentos na casa. Ressalte-se que esse aumento foi

10 A Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas é um plano de ação que busca concretizar os direitos humanos nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em 18/03/2019

11 CIDADE 50-50. Sítio Eletrônico. Disponível em: <<http://www.cidade5050.org.br/>>. Acesso em 18/03/2019

verificado exatamente no momento em que, em razão de decisões proferidas pelo STF e pelo TSE, houve a ampliação do escopo da reserva de vagas no Brasil, de modo a conferir condições materiais para o sucesso das candidaturas de mulheres.

Nicole Gondim Porcaro esclarece que o princípio da igualdade política é fundamento central para a escolha da democracia sobre outros regimes, não só pelo direito de escolher quem governa, mas principalmente pelo direito de poder ser escolhido para influir sobre decisões que afetam a si mesmo e a toda a sociedade¹². As eleições *per se* não garantem que o sistema político seja capaz de assegurar princípios fundamentais. Nesses termos, o grau de inclusividade do sistema político – isto é, a extensão com que os direitos civis e políticos são garantidos a todos os cidadãos sem exceção - é uma condição fundamental de sua consolidação.

A Constituição da República estabelece logo em seu preâmbulo que o Estado Democrático brasileiro é instituído com o destino de *“assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”*. No art. 1º, elenca a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político como seus fundamentos, ressaltando que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos e diretamente”*. No art. 3º prevê como objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução de desigualdades sociais e o fim de toda forma de discriminação.

Já no caput do art. 5º, ao consagrar o princípio da igualdade para todos, *“sem distinção de qualquer natureza”*, realça no inciso I que *“homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”*, instituindo a paridade de gênero como princípio visceral da ordem constitucional.

12 PORCARO, Nicole Godim. “Paridade de gênero na política: aprofundamento da democracia e realização dos direitos fundamentais da mulher”. No prelo.

Nicole Porcaro ainda nos aponta que a democracia constitucional brasileira não se contenta com um mecanismo que se pautasse simplesmente pela vontade da maioria¹³. Seu ponto de partida é uma cidadania coletiva que reflète a liberdade e a igualdade. O poder público, para ter legitimidade, precisa tanto refletir os anseios da população em sua pluralidade como ser acessível de fato por todos – no sentido de que os pares tenham oportunidades substancialmente igualitárias de exercer o poder do qual são sujeitos.

A discrepância entre os números de candidatas e eleitas pode ser explicada por diversos fatores: a apresentação de candidaturas laranjas, a falta de apoio e visibilidade por parte dos partidos políticos, o capital social diferenciado que favorece os homens e se traduz na dificuldade de obter financiamento para as campanhas, isso, em uma realidade na qual os partidos já destinam (quando o fazem) para elas uma quantia mínima do Fundo Partidário.

Nesse contexto, a Organização dos Estados Americanos (OEA) elaborou relatório¹⁴ em que traz recomendações para que a Reserva de Vagas por Gênero seja mais eficaz. A organização recomenda revisar mecanismos intrapartidários de repartição dos recursos públicos, de forma a garantir que os fundos sejam efetivamente destinados a candidatas, tanto em termos de financiamento direto quanto no que diz respeito ao acesso aos meios de comunicação.

Além disso, a OEA recomenda que os partidos políticos promovam o fortalecimento de valores e princípios de equidade de gênero. A esse respeito, aconselha que as organizações partidárias destinem parte de seus recursos ordinários, oriundos do fundo partidário, para treinamento e educação de seus integrantes.

Conclusão

13 Idem.

14 Disponível em: <<http://www.oas.org/documents/por/press/MOE-Brasil-2018-Relatorio-Final-POR.pdf>> Acesso em 18/03/2019



Nesses termos, a VISIBILIDADE FEMININA se manifesta CONTRARIAMENTE à aprovação do Projeto de Lei nº 1.321/2019, especificamente no que diz respeito aos dispositivos que se pretende inserir na Lei 9.96, de 1995 – art. 55-A; 55-B e 55-C – que retiram a responsabilização dos partidos políticos que deixaram de cumprir o dever de aplicar o mínimo de 5% do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, norma prevista na legislação eleitoral há dez anos.

Brasília, 16 de abril de 2019.

ASSOCIAÇÃO VISIBILIDADE FEMININA

Nicole Gondim Porcaro

Diretora Administrativa – Assoc. Visibilidade Feminina

Advogada – OAB-MG 173.038

Mestranda em Direito – UFBA

Bruna Camilo de Souza Lima e Silva

Bacharel em Ciências do Estado-UFMG

Mestre em Ciência Política- UFMG

Doutoranda em Ciências Sociais- PUC

Minas

Jessica Holl

Advogada - OAB-MG 183.676

Professora Substituta de Direito na UFOP

Graduada e Mestra em Direito- UFMG