

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

(Da Sra. LÍDICE DA MATA)

Dispõe sobre a destinação obrigatória de lugares nos órgãos de direção partidária para mulheres.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 15, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 15.....
.....

§ 1º O objetivo de alcançar a participação equitativa de homens e mulheres nas atividades eleitorais e partidárias deve informar o conjunto das normas estatutárias previstas no *caput*, em especial aquelas a que se referem os incisos IV e VI.

§ 2º As normas estatutárias destinadas a estabelecer a estrutura e a organização interna dos partidos políticos devem assegurar que os órgãos de direção municipais, estaduais, distrital e nacional de cada agremiação sejam compostos por homens e mulheres em proporção nunca inferior a trinta por cento dos lugares para cada um dos sexos.

§ 3º O cumprimento da regra da destinação para mulheres de no mínimo trinta por cento dos lugares nos órgãos de direção partidária observará tanto o número quanto a hierarquia dos cargos a preencher.

§ 4º O órgão de direção nacional de cada partido político enviará ao Tribunal Superior Eleitoral, a cada ano, entre os dias 20 e 31 de

março, relatório detalhado da composição por sexo dos órgãos de direção nacional, estaduais, distrital e municipais.

§ 5º A Justiça Eleitoral, ao avaliar se os partidos políticos cumpriram adequadamente as determinações dos §§ 2º e 3º, verificará se trinta por cento do número absoluto de lugares nos órgãos de direção são ocupados por mulheres e se os critérios usados para definir que a distribuição tenha em conta a hierarquia dos cargos apresentam razoabilidade, privilegiando, tanto quanto possível, o princípio da autonomia partidária. (NR)”

Art. 2º Até um ano após a promulgação desta Lei, os partidos políticos adaptarão seus Estatutos às determinações dos parágrafos por ela introduzidos no art. 15 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e seus órgãos de direção nacional enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral plano de ação detalhando os procedimentos que serão adotados para alcançar os objetivos nela estipulados.

Art. 3º Nos seis anos posteriores à promulgação desta Lei, o cargo de mais elevada hierarquia em um terço, pelo menos, dos órgãos de direção municipal e dos órgãos de direção estadual e distrital de cada partido político deverá ter sido ocupado por mulheres por dois anos, no mínimo.

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

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei propõe-se a ampliar o campo de incidência da – por demais insuficiente – legislação destinada a promover a participação igualitária de mulheres e homens na esfera eleitoral e partidária.

Como tal, a proposição responde a uma necessidade geral do ordenamento jurídico brasileiro. Houve, no entanto, um acontecimento específico a estimular sua apresentação agora, qual seja, a resposta do Tribunal Superior Eleitoral, de 19 de maio de 2020, a Consulta formulada pela autora deste Projeto a respeito da extensão da garantia legal de candidaturas de mulheres em eleições proporcionais, atualmente vigente, ao processo de formação das direções partidárias (CTA 0603816-39).

A resposta do Tribunal, formulada, em minucioso voto, pela ministra Rosa Weber, presidente do colegiado e relatora da matéria, foi extremamente favorável à demanda implicitamente apresentada na Consulta. Ela claramente indica que a norma que estabelece um percentual mínimo de trinta por cento de mulheres nas listas de candidaturas em eleições proporcionais se expande por todo o campo eleitoral e partidário, inclusive à composição dos órgãos de direção partidária. Com isso, o voto reafirma que o princípio da autonomia de organização partidária precisa compatibilizar-se com o projeto democrático de alcançar a equidade entre homens e mulheres nos processos de representação política.

O Tribunal Superior Eleitoral, em sua resposta, fez também um vigoroso chamado ao Poder Legislativo para tomar providências legais condizentes com a posição adotada pela Justiça Eleitoral. O ministro Luís Roberto Barroso, em complemento ao voto da relatora, propôs que, na ausência de iniciativa do Congresso Nacional, se deveria declarar a omissão legislativa na matéria, passando-se, a seguir, a sancionar as agremiações partidárias que não respeitassem a regra da participação obrigatória de mulheres na composição de seus órgãos de direção, independentemente de lei específica. O ministro Edson Fachin foi ainda mais longe, defendendo, em seu voto, que, desde já, não fossem promovidas as anotações dos órgãos de direção partidária cujos membros tivessem sido escolhidos sem a observância da reserva de gênero.

O Projeto de Lei aqui apresentado procura justamente trazer de volta para o Congresso Nacional o protagonismo na construção de um arcabouço institucional que promova a inserção das mulheres no universo eleitoral e partidário. Para tanto, ele avança para além do enquadramento

possível em uma Consulta ao Tribunal Superior Eleitoral. Em primeiro lugar, a proposição insere o tema da Consulta em uma problemática mais ampla, determinando que os estatutos dos partidos políticos sejam amplamente permeados pelo objetivo de alcançar a participação equitativa de homens e mulheres nas atividades eleitorais e partidárias. Com isso, a proposição, ao mesmo tempo que reconhece a autonomia partidária para estabelecer as normas internas de cada agremiação, obriga os partidos a assumirem suas responsabilidades nessa matéria, integrando a garantia normativa de uma composição menos desproporcional dos órgãos de direção partidária entre essas responsabilidades.

Em segundo lugar, o Projeto de Lei deixa claro que, ao contrário do que acontece hoje no processo eleitoral, a participação obrigatória das mulheres não se limita ao momento das disputas pela composição das direções partidárias; ela se estende ao resultado final, ou seja, as mulheres devem obrigatoriamente ter assento nos próprios órgãos de direção. Não tem sentido que não seja assim. Nas disputas eleitorais propriamente ditas, depois que os partidos apresentam suas candidatas ao eleitorado, os eleitores fazem a escolha final; embora a regra seja insuficiente mesmo aí, e devemos lutar por uma alternativa mais eficiente, pelo menos o partido não controla todo o processo. Na composição das direções partidárias, os partidos são responsáveis pelo resultado final; todo o processo é interno à agremiação. Se suas instâncias decisórias resolverem, por maioria ou por qualquer outro método, excluir as mulheres da direção partidária, de nada importará que elas tenham participado, como “candidatas”, do processo de escolha dos dirigentes, pois não haverá outra instância a que recorrer.

Antes de apontar diretamente as demais características particulares deste Projeto de Lei, vale a pena esclarecer seu lugar na história da construção de um arcabouço institucional que promova a inserção das mulheres no universo eleitoral e partidário. Não se creia, contudo, que essa seja uma história plena de sucessos, a não ser no sentido de que a luta pela equidade e pela democracia de gênero, que tantas temos travado há tanto tempo, já é gratificante por si mesma. Na verdade, o simples fato de que ainda estejamos em busca de generalizar, como patamar mínimo para a presença

eleitoral e partidária das mulheres, a marca de trinta por cento, sabendo que, nas condições atuais, se tratará de um avanço significativo, seja em termos de composição das casas legislativas, seja em termos de composição das direções partidárias, já mostra o longo caminho que resta por percorrer. Como é bem sabido, o grau de sub-representação das mulheres brasileiras na esfera política é um caso extremo na experiência internacional, apesar de sermos mais da metade do eleitorado.

As iniciativas estatais destinadas a promover a participação das mulheres nas atividades eleitorais e partidárias, embora tímidas, vêm se acumulando ao longo do período de vigência da Constituição Federal de 1988, como resultado da mobilização das próprias mulheres e de seus aliados. O Congresso Nacional protagonizou momentos importantes do esforço coletivo em curso, a começar pela aprovação da norma temporária que destinou a mulheres, nas eleições de 1996, vinte por cento das vagas nas listas de candidaturas para as câmaras municipais¹, logo sucedida pela norma permanente que reservou trinta por cento das vagas para candidaturas de cada sexo. A segunda norma, como se sabe, aumentou o percentual de vagas assegurado às mulheres, mas retrocedeu em um aspecto crucial, pois tais vagas, que pela formulação anterior seriam obrigatoriamente preenchidas, passaram a poder ser apenas reservadas².

Observe-se que normas dessa natureza, mesmo na formulação flexível que vigorou por anos, não deixam de restringir a autonomia dos partidos políticos para definir sua organização interna. Elas estabelecem, afinal, parâmetros para as decisões dos órgãos partidários no que toca à definição das candidaturas a apresentar ao eleitorado. Sendo assim, a mera existência (e sobrevivência) da referida norma, por mais de duas décadas, já mostra que a ordem jurídica brasileira, embora preze, acertadamente, o princípio da autonomia partidária, condição da autonomia política dos cidadãos frente ao Estado, nem por isso afasta a possibilidade de que ele seja flexibilizado por

1 Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, art. 11, § 3º: “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”.

2 Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), art. 10, § 3º (redação original): “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”.



exigências do princípio democrático, que legitima a promoção da participação igualitária de mulheres e homens na esfera eleitoral e partidária.

Nos anos seguintes, o Congresso Nacional tomou outras medidas legislativas de promoção da participação eleitoral das mulheres, inclusive medidas que incidiam diretamente sobre o funcionamento dos partidos políticos, como quando determinou o uso de uma parcela dos recursos obtidos do Fundo Partidário “na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política de mulheres”³. Uma norma dessa natureza interessa ao presente Projeto de Lei justamente porque reafirma a possibilidade de intervenção legislativa no funcionamento dos partidos políticos. A inovação legal mais importante, do ponto de vista dos efeitos concretos sobre a participação eleitoral das mulheres, foi, contudo, o retorno à determinação de que as vagas reservadas para mulheres nas listas de candidaturas em eleições proporcionais sejam efetivamente preenchidas⁴.

O primeiro efeito da pequena mudança na redação do art. 10, § 3º, da Lei 9.504, de 1997, foi ampliar a presença de candidatas mulheres nas eleições proporcionais e nos partidos políticos. O partido que registre candidaturas nas eleições para qualquer câmara municipal do país deve preencher parte das vagas com mulheres e, talvez ainda mais importante, precisa filiar futuras candidatas nas circunscrições em que acontecerão os pleitos, dada a norma constitucional que torna a filiação partidária condição de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º, V). Sendo assim, os partidos, em princípio, não podem se permitir o “descuido” de não ter, em todas as circunscrições, mulheres em seu quadro de filiados. Por mais que os métodos para garantir essas filiações tenham sido, inúmeras vezes, muito pouco republicanos, para dizer o mínimo, o efeito, eleição após eleição, não deve ser menosprezado.

3 A determinação foi introduzida no ordenamento jurídico pela Lei nº 12.034, de 2009, que modificou o inc. V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), adotando, atualmente, a redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019: “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: ... V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; ...”.

4 O art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), passou a ter, desde a promulgação da Lei nº 12.034, de 2009, a seguinte redação: “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”.



Mais importante, contudo, é que se consagrou inequivocamente na legislação, em trinta por cento, o patamar mínimo de participação das mulheres na esfera eleitoral e partidária. A partir daí, ficou mais fácil ao Judiciário, devidamente provocado, tornar esse patamar a referência legal para decisões a respeito do espaço que cabe obrigatoriamente às mulheres nas eleições e nos partidos.

Como se sabe, a determinação judicial de maior impacto nessa seara tratou dos recursos a serem dirigidos às campanhas eleitorais de mulheres. Tendo por referência a norma do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), o Supremo Tribunal Federal, em 15 de março de 2018, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617, determinou que fossem destinados pelo menos trinta por cento dos recursos do Fundo Partidário às campanhas de mulheres, pois não se entenderia uma reserva de vagas que não garantisse às candidatas, registradas por conta dessa reserva legal, as condições materiais para a disputa efetiva do pleito. Em maio de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral determinou, por sua vez, que os partidos reservassem pelo menos trinta por cento dos recursos do Fundo Eleitoral e do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV para campanhas de mulheres.

Por fim, em 19 de maio de 2020, como já observado, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que o patamar mínimo de trinta por cento de candidaturas de mulheres deve estender-se à composição dos órgãos de direção partidária e chamou o Congresso Nacional a legislar sob o tema. A ausência de legislação ocasionará, certamente, mais cedo talvez do que se espera, uma intervenção direta do Poder Judiciário nessa área, em detrimento da prioridade do Poder Legislativo, reconhecida pelo próprio TSE. O Congresso Nacional deve estar atento, ademais, ao fato de que aqui se encontram presentes as condições para se chegar a uma regulamentação completa e consistente da matéria; a regulamentação que acabará por vir do Judiciário, na ausência de iniciativa nossa, por mais cuidadosa e necessária que seja, terá de ser construída em cima de normas legais que não foram criadas especificamente para o caso. Em outras palavras, temos de assumir nossa responsabilidade de legislar, o que implica em enfrentar o tema em toda sua

complexidade, como se tentará realçar nos esclarecimentos, a seguir apresentados, sobre o sentido deste Projeto de Lei.

A definição do significado da destinação mínima de trinta por cento dos cargos de direção dos partidos políticos às mulheres (ou a qualquer dos dois sexos) levanta algumas das dificuldades tradicionais no estabelecimento de qualquer proporcionalidade *jurídica*. Um exemplo, ligado à problemática eleitoral, esclarece a situação. Quando se diz que o sistema eleitoral é proporcional, ou seja, que os lugares nas casas legislativas serão distribuídos na mesma proporção dos votos recebidos pelos distintos partidos, isso não significa, obviamente, que o partido que obtenha vinte e cinco por cento dos votos – em uma circunscrição em que elegem dez parlamentares – vá ocupar 2,5 lugares. A proporcionalidade jurídica tem a proporcionalidade matemática como referência, mas não se confunde com ela. A proporcionalidade jurídica deve poder ser defendida convincentemente, mas ela não implica em uma solução única e inequívoca.

Há situações em que a proporcionalidade jurídica praticamente se confunde com a proporcionalidade material (ou matemática), enquanto em outras a margem para interpretações alternativas é mais ampla. Assim, de um lado, a determinação legal de que mulheres ocupem pelo menos trinta por cento das vagas nas listas de candidaturas de cada partido em eleições proporcionais admite pouca ou nenhuma alternativa jurídica. Como todas as vagas têm igual peso, definir quanto é trinta por cento delas não admite dúvidas, e qualquer número abaixo disso, ainda que seja por 0,1%, é inaceitável. Mas, de outro lado, uma regra como a que diz que a composição da Mesa da Câmara dos Deputados deve ser proporcional ao número de parlamentares de cada partido admite interpretações variadas⁵. Tanto que, em cada eleição da Mesa, a composição partidária passa por uma negociação política específica.

A determinação de que as direções partidárias de nível nacional, estadual, distrital e municipal sejam compostas por mulheres em proporção que corresponda a, pelo menos, trinta por cento das vagas produz

⁵ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 8º: “Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara ...”.

uma daquelas situações em que a definição do que seja a proporcionalidade jurídica admite um leque relativamente amplo de possibilidades, seja porque os partidos se organizam de maneiras diferentes, seja porque cada órgão de direção do mesmo partido se compõe de cargos com distintos pesos, seja porque, se o partido tiver direção constituída na maior parte dos municípios do país, a regra envolverá milhares de casos distintos.

Uma das preocupações deste Projeto de Lei é fazer justiça à complexidade da questão nele tratada. Seus artigos abordam o tema da promoção da participação feminina nas instâncias de direção partidária em diversas frentes. Trata-se, em primeiro lugar, de assegurar às mulheres cargos de direção nos distintos níveis em que os partidos se organizam. Parece óbvio que a mudança estrutural da situação periférica das mulheres na política brasileira não depende apenas do que acontece no âmbito nacional ou mesmo estadual; é provável, na verdade, que o incentivo e o apoio estatal às mulheres que desejem ingressar nas lides partidárias sejam mais importantes nos inúmeros pequenos municípios que se espalham pelo Brasil.

O segundo ponto importante é assegurar que entre os cargos de direção partidária obrigatoriamente destinados a mulheres se incluam os de maior responsabilidade e influência. Aqui, a redação da legislação enfrenta maiores obstáculos. Não se pode impor aos partidos políticos regras uniformes para a organização de suas direções, nem supor que cada cargo diretivo corresponda a uma parcela de poder claramente discernível. Mas é preciso assegurar que trinta por cento dos cargos não signifique, por exemplo, que, de cada seis cargos, os dois menos influentes sejam destinados a mulheres. A legislação deve agir, pois, em duas direções: primeiro, assegurar, como patamar mínimo, que, do total de cargos de direção de cada partido, nos níveis municipal, distrital, estadual e nacional, pelo menos trinta por cento sejam ocupados por mulheres; segundo (e de formulação mais difícil), promover também a ocupação dos cargos de maior responsabilidade por mulheres.

Como a elaboração de uma lei que lide com as peculiaridades de cada agremiação partidária enfrenta obstáculos difíceis de transpor, o caminho adotado para dar solução ao problema foi o de chamar os próprios partidos políticos e a Justiça Eleitoral a assumirem sua cota de

responsabilidade na elucidação de cada caso. Assim, cada partido deverá estabelecer normas internas para a composição de suas direções que contemplem a necessidade de que mulheres ocupem trinta por cento do espaço decisório, tanto quantitativa como qualitativamente; além disso, os partidos devem encaminhar à Justiça Eleitoral um plano de ação indicando os passos que darão para que o objetivo seja alcançado, assim como relatórios periódicos sobre a presença de mulheres em suas direções. A Justiça Eleitoral, por sua vez, avaliará o material fornecido pelos partidos, de maneira a constatar se suas ações podem ser razoavelmente defendidas como um esforço efetivo de cumprir o objetivo da legislação.

De outra parte, como as regras terão necessariamente certa flexibilidade, a lei estabelecerá uma espécie de norma de controle, ao definir o patamar mínimo a que cada agremiação partidária deverá chegar após o transcurso determinado prazo. O raciocínio por trás da norma é simples: se as mulheres devem ocupar lugares nas direções partidárias que correspondam a, pelo menos, trinta por cento da capacidade decisória dessas direções, é de se esperar que, depois de certo período, trinta por cento das várias direções existentes no país tenham seu cargo máximo ocupado por mulheres. Levado até o fim, esse raciocínio produziria a exigência de que esses trinta por cento fossem ocupados simultaneamente. Mas a regra aqui proposta é mais modesta. Para mostrar que se está avançando na direção desejada, basta que o cargo máximo das direções partidárias seja ocupado por mulheres, na proporção legalmente imposta, em dois dos seis anos posteriores à promulgação da Lei. Trata-se, realmente, de garantir um resultado mínimo, confiando em que ele se expanda para além desse ponto.

As propostas aqui apresentadas, embora bastante refletidas, devem ser consideradas, ainda mais que em outros projetos de lei, um ponto de referência para a discussão. A tramitação do Projeto abre espaço, afinal, para que a Câmara dos Deputados volte a se tornar o centro da reflexão e da ação voltadas para a construção de mecanismos institucionais de promoção da participação igualitária de homens e mulheres na esfera política. Para tanto, a Casa deve propiciar, sem prejuízo da celeridade da decisão final, ampla discussão do tema, com a participação de centros de pesquisa, dos partidos

políticos, da Justiça Eleitoral e, principalmente, de mulheres que possam testemunhar as peculiaridades da participação política feminina nos rincões do país. Em outras palavras, a mobilização de pessoas e de recursos para a discussão do Projeto de Lei já deve ser parte da solução do problema que ele pretende resolver.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputada LÍDICE DA MATA





Projeto de Lei **(Do Sr. Lídice da Mata)**

Dispõe sobre a destinação
obrigatória de lugares nos órgãos de
direção partidária para mulheres.

Assinaram eletronicamente o documento CD209201154200, nesta ordem:

- 1 Dep. Lídice da Mata (PSB/BA)
- 2 Dep. Rosana Valle (PSB/SP)
- 3 Dep. Vilson da Fetaemg (PSB/MG)