



PLATAFORMA PELA REFORMA DO
SISTEMA POLÍTICO

PLATAFORMA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PELA REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO

Em relação ao Projeto de Lei Complementar PLP nº 112/2021, a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político apresenta Nota Técnica sobre a versão do documento votada pela Câmara dos Deputados e encaminhada para o Senado Federal

O Projeto de Lei Complementar PLP nº 112/2021 conta com a relatoria da deputada Margarete Coelho (PP-PI) e a autoria de outros oito parlamentares: Soraya Santos (PL-RJ), Jhonatan de Jesus (REPUBLIC/RR), Paulo Teixeira (PT/SP), Giovani Cherini (PL/RS), Orlando Silva (PCdoB/SP), Lafayette de Andrada (REPUBLIC/MG), Dulce Miranda (MDB/TO) e Otto Alencar Filho (PSD/BA). O texto consolida diferentes leis e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em um único Código Eleitoral com 898 artigos, construídos a partir de um Grupo de Trabalho Eleitoral instituído em fevereiro de 2021. Apesar de ter realizado diferentes audiências públicas ao longo dos últimos meses, o GT Eleitoral não especificou, na conclusão de seus trabalhos, como o teor dos debates e recomendações realizadas nesses espaços foi considerado para a elaboração do relatório final e das sucessivas versões do projeto de lei complementar apresentadas posteriormente. O fato de que as audiências públicas tenham sido realizadas antes da construção do texto do projeto do Código Eleitoral - que acabou circulando de forma não oficial exclusivamente entre gabinetes, sendo publicado apenas no mês de agosto - prejudicou o debate público a respeito de seu conteúdo.

É importante destacar ainda que o plenário da Câmara aprovou a tramitação do PLP nº 112/2021 em regime de urgência no último dia 31 de agosto de 2021, desconsiderando tanto a Constituição Federal quanto o rito básico do processo legislativo que determinam que

projetos de códigos devem ser previamente apreciados por uma comissão, com o devido respeito à proporcionalidade partidária e o necessário aprofundamento do debate.

Trata-se de mais um capítulo da injustificável tentativa de realização de uma reforma política abrangente, que se propõe a alterar 55 anos de legislação eleitoral em um contexto de pandemia, a partir de um processo caracterizado pela pressa, pela falta de transparência e pela reduzida participação social em um tema tão caro para nossa democracia. O atropelo da pauta, a dificuldade de acesso a documentos continuamente modificados e indisponíveis publicamente, bem como a fragmentação do debate, realizado a portas fechadas simultaneamente no Senado Federal (por meio da PEC 18/2021 e do PL 1951/2021) e na Câmara dos Deputados (por meio da PEC 125/2011, da PEC 135/2019 e do PLP 112/2021) são exemplos disso. Assim, há um problema de forma, anterior ao conteúdo, que diz respeito à legitimidade política e à validade jurídica do processo. De todo modo, apresentamos abaixo uma breve análise do último texto votado pela Câmara Federal e encaminhado para o Senado, organizado a partir de três eixos:

- Eixo 1: Combate à corrupção e fiscalização dos partidos políticos

A proposta apresentada impõe graves retrocessos aos mecanismos de transparência, fiscalização e controle público dos partidos políticos, esvaziando regras de controle e punição a candidatos e legendas que façam mau uso das verbas públicas e limitando o poder da Justiça Eleitoral de editar resoluções para as eleições e fiscalizar as agremiações partidárias.

Dentre as modificações sugeridas, o texto permite a contratação de empresas privadas para auditar as contas partidárias (art. 70), o que enfraquece o papel da Justiça Eleitoral e reduz seu poder fiscalizatório, abrindo brechas para o uso indevido dos recursos públicos direcionados aos partidos. Além disso, as legendas passam a ser autorizadas a aplicar recursos do Fundo Partidário em qualquer tipo de gasto de seu interesse, conforme deliberação partidária (art. 67, XII), na contramão da legislação atual que permite que a Justiça Eleitoral questione a correlação entre as atividades partidárias e as despesas efetuadas.

O novo texto determina ainda que as contas partidárias serão consideradas automaticamente aprovadas, caso não sejam apontados equívocos pela unidade técnica da Justiça Eleitoral no curto período de 180 dias após o protocolo (art. 69, § 10º) e retira a obrigatoriedade de que os órgãos e entidades da Administração Pública compartilhem seus dados com a Justiça Eleitoral para confrontação das informações prestadas por candidatos e

partidos, tornando esse procedimento opcional (art. 449). Em caso de desaprovação das contas partidárias, as multas ficam limitadas ao valor máximo de R\$ 30 mil e sugere-se a devolução dos recursos públicos usados de forma irregular apenas em “caso de gravidade” (art. 69, § 9º).

Outro ponto controverso diz respeito à limitação do escopo de verificação das contas partidárias pela Justiça Eleitoral. Esse trabalho fica restrito à origem das receitas e à destinação das despesas com as atividades eleitorais (art. 417), gerando barreiras, portanto, para a fiscalização de recursos de caixa 2, por exemplo.

Destacamos ainda as seguintes alterações:

O que propõe o PLP 112/2021	Como é hoje
O exame da prestação de contas dos órgãos partidários deverá ser julgado em até três anos após a data do seu protocolo, quando o processo será declarado extinto. As contas partidárias passam a ter caráter administrativo , abrindo caminho para que eventuais condenações sejam apreciadas por outros órgãos e para que a aplicação de sanções seja eternamente questionada até sua prescrição (art. 69, § 12º)	As prestações de contas partidárias têm caráter jurisdicional e o prazo para seu julgamento pela Justiça Eleitoral é de até cinco anos de sua apresentação. (Art. 37 Lei 9.096)
Será considerada aprovada com ressalvas a prestação de contas partidária que tiver falhas que não supere o valor de 20% do total recebido do Fundo Partidário no respectivo ano (art. 69, § 13º)	A jurisprudência atual é de 5% de falhas. Portanto, a nova proposta aumenta em quatro vezes a tolerância para erros e eventuais irregularidades.
Diretórios partidários municipais podem optar pela elaboração e entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral não digital e protocolada em cartório, dispensando a Escrituração Contábil Digital – ECD do Sistema Público de Escrituração Digital – SPED (art. 69, § 15º);	Órgãos partidários são obrigados a realizar sua prestação das contas em um sistema eletrônico próprio da Justiça Eleitoral, o que garante maior padronização, agilidade e transparência ao processo de análise.
Permite a utilização do Fundo Partidário para pagar dívida partidária de outros órgãos partidários que estejam impedidos de receber verbas do Fundo (Exclusão art. 421, § 1º);	Os diretórios que tenham sido penalizados por desaprovação de contas ficam impedidos de receber cotas do fundo partidário

- Eixo 2 : Representatividade de gênero e étnico-racial

Apesar de tratarmos aqui especificamente das medidas sobre a representação de minorias políticas, como mulheres, negros e indígenas, é importante destacar que o texto do código eleitoral precisa ser compreendido de forma conjunta, pois as questões relativas à transparência, prestação de contas e sanções aos partidos também tem potencial de prejudicar a participação política desses grupos. Reconhecendo, portanto, que o problema vai além do conteúdo dos artigos analisados abaixo, sublinhamos a seguir os pontos que endereçam mais diretamente questões de representatividade de gênero e raça.

Antes, contudo, cabe enfatizar que o texto do novo Código Eleitoral opta pela utilização do termo "sexo", na contramão das recentes decisões do Tribunal Superior Eleitoral que adotam a expressão "gênero" para tratar das ações afirmativas. Dessa forma, pontos do texto que poderiam ser considerados avanços, tais quais como as cotas de financiamento para campanhas de mulheres e a lei de combate à violência política, acabam revelando seu efeito limitado e excludente ao levar em conta o sexo biológico, em detrimento da expressão social do gênero, deixando de reconhecer, portanto, a população trans como sujeitos desses direitos.

Destacamos as seguintes alterações:

O que propõe o PLP 112/2021	Como é a lei hoje
Os votos de mulheres, negros e indígenas contam em dobro no cálculo de distribuição aos partidos dos recursos do Fundo Partidário (Art. 65, Inciso II)	Os critérios de distribuição do Fundo Partidário não levam em conta critérios de gênero e raça.
Os mandatos de mulheres, negros e indígenas contam em dobro no cálculo de distribuição aos partidos dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) (Art. 379, inciso II, § 5).	Os critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) não levam em conta critérios de gênero e raça.
Os partidos políticos devem destinar, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para aplicação nas campanhas de mulheres, observada ainda a distribuição proporcional às candidaturas de	Resoluções do TSE já determinam aos partidos o cumprimento desses percentuais mínimos, mas a legislação ainda não refletiu devidamente esse avanço.

<p>peças negras. (Art. 380, inciso IV). Destaca-se ainda que os recursos destinados ao custeio das candidaturas de peças negras devem ser aplicados no interesse dessas campanhas, sendo ilícito o seu emprego exclusivamente para financiar candidaturas de peças não negras (Art. 380, inciso VIII).</p>	
<p>Há brechas para que os recursos obrigatoriamente destinados às candidaturas de mulheres sejam direcionados para despesas comuns com candidatos do sexo masculino (Art. 380, inciso VII)</p>	<p>A Resolução-TSE nº 23.553 permite que os recursos obrigatoriamente destinados à candidaturas de mulheres podem se dar em despesas comuns com candidatos do sexo masculino, mas não há, até então, essa disposição na legislação.</p>
<p>A destinação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em desacordo com os percentuais mínimos para mulheres e peças negras implica na devolução do valor ao Tesouro Nacional pelo partido ou pelo candidato que realizou o repasse tido por irregular, respondendo solidariamente o candidato ou o partido beneficiado, na medida dos recursos que houver utilizado (Art. 380, § 2), sem maiores punições. Ainda deverão ser regulamentados os critérios para refinanciamento das sanções aplicadas aos partidos políticos que não cumpriram a cota mínima de sexo ou de raça ou que não destinaram os valores mínimos do Fundo Partidário e/ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) a essas finalidades em eleições ocorridas antes da promulgação desta lei (Art. 891)</p>	<p>A Resolução-TSE nº 23.553 estabelece que o emprego ilícito de recursos do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC) sujeitará os responsáveis e beneficiários a sanções como negação de diploma ou a cassação de candidaturas já outorgadas.</p>
<p>A violência política contra mulheres é reconhecida como crime passível de multa e pena de reclusão de 1 a 4 anos (Art. 872), mas utiliza o sexo biológico como definidor da "condição feminina" e não abarca o marcador de raça.</p>	<p>Não consta no Código Eleitoral, mas, em agosto de 2021, foi sancionada a Lei 14.192, que estabelece regras para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher.</p>
<p>A pandemia de COVID-19 é utilizada como pretexto para ampliar, até o final de 2022, o prazo para que os partidos cumpram sua obrigação de destinar obrigatoriamente 5% dos recursos do fundo partidário para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, caso esses valores não ainda não</p>	<p>A Lei 13.831/2019 de autoria do Deputado Elmar Nascimento (DEM-BA) proíbe a rejeição de contas e garante anistia de multa aos partidos políticos que não gastaram a cota mínima de 5% de recursos com programas de promoção e difusão da participação política das</p>

tenham sido devidamente utilizados em 2020 e 2021 (Art. 890)	mulheres, desde que tenham direcionado algum dinheiro para candidaturas femininas.
--	--

De forma geral, a nova proposta de Código Eleitoral insere novas medidas importantes de incentivo à participação política de mulheres e negros, ao mesmo tempo em que consolida as principais resoluções da justiça e as decisões legislativas sobre o tema. No entanto, como já sinalizado anteriormente, a legislação mantém uma grave lacuna ao não contemplar a diversidade de gênero e optar pelo uso do termo “sexo” como referência para as ações afirmativas. Vale lembrar que a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) estabelece que cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% com candidaturas de cada sexo, o que é considerado insuficiente para abarcar, por exemplo, a permissão concedida pelo TSE em 2018 de utilização de nome social na urna por candidaturas transgênero, em resposta a uma consulta formulada pela senadora Fátima Bezerra (PT-RN).

O mesmo ocorre no âmbito do artigo 872 do texto em discussão que reconhece a existência da violência política contra as mulheres, mas insiste na utilização da palavra "sexo" no lugar de gênero, excluindo também os marcadores de raça desse debate, o que é especialmente preocupante, já que as mulheres negras e trans tem sido as principais vítimas das mais graves situações de violência política de gênero no país.

Outra controvérsia diz respeito à permissão para que os partidos apliquem os recursos destinados às campanhas de mulheres em despesas comuns com candidatos do sexo masculino (Art. 380, no inciso VII), abrindo brechas para reforçar o já conhecido "fenômeno das vices", ou seja, a prática comum de direcionar os recursos das candidaturas femininas para as chapas encabeçadas por homens que concorrem aos cargos do executivo, delegando às mulheres o permanente papel de coajuvantes.

Além disso, existem pontos passíveis de aprimoramento relacionados à excessiva autonomia partidária para estabelecer planos de incentivo à participação política de grupos minorizados, especialmente mulheres, com ausência de sanções e de mecanismos que fortaleçam o debate interseccional no âmbito dessas instituições. O Artigo 181, por exemplo, exclui a interessante inovação, introduzida em versões anteriores do texto, que determinava que os dirigentes partidários apresentassem um plano específico sobre as ações institucionais de apoio financeiro e político às candidatas mulheres, tornando esse procedimento opcional.

A pandemia de COVID-19, por sua vez, é utilizada como pretexto para ampliar, até o final de 2022, o prazo para que os partidos cumpram sua obrigação de destinar 5% de recursos do fundo partidário para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, caso esses valores não ainda não tenham sido devidamente utilizados em 2020 e 2021 (Art. 890). Emite-se, assim, uma mensagem aos partidos de que a regra é flexível e seu descumprimento não acarreta consequências. Ademais, a retirada do termo "excepcionalmente" - empregado nas versões anteriores do texto - sugere que essa política pode ser continuada, mesmo em casos não excepcionais.

O texto também deixa em aberto as consequências do descumprimento da cota mínima de gênero e raça pelos partidos que não destinaram devidamente os recursos do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para essa finalidade em eleições anteriores (Art. 891). A ausência de qualquer sanção, que constava na versão anterior do texto, foi substituída por uma indicação de regulamentação legal posterior, abrindo brechas para o descumprimento da norma. Na prática, é sabido que os partidos tendem a desrespeitar as medidas de inclusão de mulheres diante da inexistência de penalidades e sanções. Cabe lembrar que, além de serem estruturalmente machistas e racistas, os partidos ainda têm a preocupação de sobreviver diante da cláusula de desempenho, o que reforça seu comportamento de reprodução do status quo. Ainda que importante, a autonomia partidária não pode ser utilizada como argumento para enfraquecer políticas afirmativas que produzem efeitos reais sobre a redução das desigualdades e fortalecem a democracia.

Outro aspecto que deve ser destacado é a insuficiência de medidas que endereçam devidamente a disparidade racial na política. As cotas de candidaturas, por exemplo, continuam restritas às mulheres, sem leitura interseccional ou quaisquer menções a cotas raciais. Apesar do **Art. 379** (§ 2, inciso II) determinar a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), com o intuito de incentivar os partidos políticos a eleger mais candidatos de grupos politicamente minoritários e sub representados, o mesmo não ocorre em relação ao Fundo Partidário. O Art. 65 propõe a contagem em dobro dos votos dados a mulheres e pessoas negras para a distribuição de recursos do Fundo Partidário, ao invés de levar em consideração o número de eleitos. Ao invés de incentivar os partidos a diversificarem seus quadros, essa proposta abre brechas para priorizar os puxadores de votos, concentrando o apoio partidário na candidatura de poucas mulheres e pessoas negras. Um ponto negativo comum a ambos os artigos é que a interseccionalidade não é plenamente abarcada, na medida em que as mulheres negras, que acumulam as desigualdades de gênero e

raça, poderão ser consideradas uma única vez nessas contas e não terão o benefício proporcional. Por fim, cabe lembrar ainda que há outros dispositivos legais (tais como o PL 1951/2021 e a PEC 18/2021), que representam graves retrocessos e que devem ser consideradas em conjunto com os demais projetos relacionados a essa pauta.

- Eixo 3 : Fortalecimento de mecanismos de democracia direta

A despeito de todos os retrocessos, é importante reconhecer também os avanços propostos pelo texto do novo código eleitoral em relação ao fortalecimento de mecanismos de democracia direta como, por exemplo, a possibilidade de apresentação de projetos de iniciativa popular, tendo como base a coleta de assinatura eletrônica (Art. 596) e contando com 1% do eleitorado nacional, distribuído pelos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (Art.593). Essa mesma proporção também vale para a apresentação de projetos destinados a convocar plebiscitos por parte da população, além de serem propostos por no mínimo de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (Art. 586). Ainda que a aprovação final dessas medidas dependa do Congresso, tais mecanismos abrem brechas para maior possibilidade de participação direta, incidência e pressão popular.

Também é bastante positivo o reconhecimento dado pelo texto às candidaturas coletivas (Art. 186) enquanto novas formas de representação política experimentadas nas eleições recentes. Vale lembrar que esse fenômeno tem viabilizado o sucesso eleitoral de candidaturas periféricas, bem como de mulheres negras e trans, pavimentando o caminho para o aperfeiçoamento da democracia representativa no país e para a ocupação de espaços de poder por grupos sub-representados politicamente. Vale observar, contudo, que o texto proposto acaba delegando para os partidos o poder de regulação dessas candidaturas, por meio do seu estatuto ou resolução do Diretório Nacional (Art. 186 §5), perdendo a oportunidade de orientar as legendas para endereçar esse tema, no sentido de reduzir as disparidades de gênero, raça e classe social na política brasileira.

É importante valorizar ainda a determinação de uma quarentena para juízes, membros do Ministério Público, servidores integrantes das guardas municipais, das Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, bem como das Polícias Civis e os militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios que desejarem ser candidatos (Art. 192). De acordo com o texto proposto, se desejarem concorrer a um cargo eletivo, tais

agentes públicos deverão ser desligados quatro anos antes do pleito, reduzindo a possibilidade de que utilizem essas instituições como trampolim para a disputa eleitoral. Tendo em vista a recente escalada de servidores dessa natureza que se beneficiaram de seus cargos para autopromoção política, a imposição da quarentena contribui para coibir abusos e evitar desvio das funções públicas, a partir de uma abordagem mais personalista.

27 de Setembro de 2021

**PLATAFORMA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PELA REFORMA DO SISTEMA
POLÍTICO**

www.reformapolitica.org.br