

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2021

Impõe aos partidos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do fundo de financiamento de campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

Autor: SENADO FEDERAL - CARLOS FÁVARO

Relatora: Deputada MARGARETE COELHO

I - RELATÓRIO

A proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2021, originada no Senado Federal, cria norma que altera o art. 17 da Constituição da República de 1988 para estabelecer que os partidos políticos apliquem 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. Esses recursos, a critério dos partidos políticos, poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, podendo ser utilizados futuramente em campanhas eleitorais das respectivas candidatas.

Consta da proposta, ainda, que 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, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), independentemente do número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD227319709300>

pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.

A proposição veda 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, dos 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, assegurando-lhes a possibilidade de utilização desses valores nas eleições subsequentes.

Por fim, fica estabelecido que 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 essas finalidades em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.

Na Justificação, o Senador Carlos Fávaro, primeiro signatário da proposição, sustenta que a proposta se dá “no contexto de política de ação afirmativa, buscando dar maior efetividade à representação das mulheres no cenário político brasileiro e afastando a imposição de candidaturas forçadas para a finalidade de atingir o mínimo legal de candidaturas femininas, as chamadas ‘candidaturas laranjas.’”.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

A Proposta de Emenda Constitucional nº 18, de 2021 vem ao exame desta Comissão para análise dos requisitos constitucionais para sua aprovação, bem como para análise do mérito.

Quanto à **constitucionalidade formal**, o exame da proposição perpassa pela verificação de três aspectos centrais: *(i) saber se a iniciativa se*



deu por 1/3 dos Senadores, (ii) se a proposição foi aprovada na Casa Iniciadora por 3/5 dos votos, em dois turnos de votação; e (iii) examinar se projeto de idêntico teor foi rejeitado ou tido por prejudicado na presente sessão legislativa (CRFB/88, art. 60, I, e §§2º e 5º).

Quanto ao *primeiro* aspecto, constata-se que a proposta atende ao requisito de subscrição por, no mínimo, um terço do total de membros do Senado Federal (art. 60, I da CF/88), o que foi verificado pelo órgão técnico daquela Casa, para que a matéria tivesse prosseguimento em sua tramitação (CRFB/88, art. 60, I).

Além disso, conforme consta das informações de tramitação no Senado Federal, a proposição foi aprovada em dois turnos, obtendo em cada um deles o mínimo de três quintos de votos favoráveis (CRFB/88, art. 60, §2º). Ademais, a matéria constante na proposição em exame não foi objeto de nenhum outro projeto que tenha sido rejeitado ou tido por prejudicado na presente sessão legislativa, não se aplicando, pois, o impedimento de que trata o § 5º do art. 60 da CF/88.

Em relação às limitações circunstanciais impostas pela Constituição da República (art. 60, §1º), nada há que se possa objetar, uma vez que o País se encontra em plena normalidade político-institucional, não vigendo decreto de intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Analisada a compatibilidade formal, será examinada, a seguir, a **constitucionalidade material** da proposição. E ao fazê-la assento, de plano, que **não vislumbramos nenhum ultraje ao conteúdo**, uma vez que não há na proposta em análise tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais, tendo sido respeitado o núcleo expresso no § 4º do art. 60 da Constituição da República de 1988.

De igual modo, não se verifica qualquer ofensa aos limites implicitamente impostos pela Constituição da República ao poder reformador, tais como a impossibilidade de modificação dos limites materiais explícitos, dos titulares do poder reformador ou do procedimento de reforma da Constituição.

Passa-se, então, à análise de **mérito** da proposição.



De efeito, ao agir dentro dos balizamentos normativos erigidos pela Constituição, o legislador constituinte reformador pode *rediscutir*, sempre que reputar necessário, modelos e arranjos institucionais, no afã de aprimorá-los ou eliminar certas insuficiências e aperfeiçoar as instituições democráticas.

O direito eleitoral e partidário, a seu turno, não pode ficar de fora. Assim sendo, sabe-se que toda atividade legislativa, seja ela constitucional ou infraconstitucional, é limitada às condições fáticas a seu tempo. Essa moldura fática, por sua vez, não impede que novos direitos e hipóteses de incidência normativa possam ser criadas, tendo-se o legislador constituinte originário franqueado ao legislador constituinte reformador (CRFB/88, art. 60).

Nesse sentido, a Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2021, objetiva consolidar no texto constitucional questões, referentes à cota de financiamento para candidatas mulheres e sua participação na propaganda política. Constitui-se em típica e necessária ação afirmativa feminina, para que haja o fomento cada vez maior da participação de mais mulheres na política¹.

Isso porque as ações afirmativas femininas no contexto político partidário são conquistas que, conquanto não sejam suficientes, ainda são essenciais. É preciso que os partidos estimulem a formação de lideranças femininas, sobretudo financeiramente, de modo que a alçar ao texto constitucional torna a medida essencial para imprimir maior legitimidade democrática e força normativa.

Com efeito, Maria Cláudia Bucchianeri² há tempos defende a implementação de um verdadeiro *Estatuto da Igualdade de Gênero*, capaz de coibir a perpetuação de comportamentos que impliquem na sub-representação das mulheres nas mais diversas esferas da sociedade, mormente no contexto político partidário, concluindo que:

1 COELHO, Margarete. *Mulheres na política, ideia ameaçada pelo Congresso*. Entrevista dada à DW Brasil, publicada em 09/09/2021.

2 PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. *Lei deveria criar quotas partidárias para mulheres*. CONJUR, 29 de junho de 2009.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD227319709300>



“é de toda pertinência que as autoridades legislativas reflitam sobre a possibilidade de condicionar a integral percepção das quotas do fundo partidário e o total desfrute do direito de antena ao atendimento, pelas agremiações partidárias, do direito fundamental que se posiciona no centro de todo o ordenamento jurídico-constitucional: o da igual dignidade de todos, independentemente do sexo.”

A proposta, então, visa acelerar o processo de inserção das mulheres no cenário político partidário ao obrigar que os partidos políticos devem 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.

No entanto, entendemos necessário alguns ajustes na redação originária, a fim de consolidar no texto constitucional conquistas efetivas e advindas, sobretudo, da bancada feminina tanto do Senado como da Câmara.

Para tanto, propomos a supressão da redação a ser dada pelo §7º do art. 17 da Constituição Federal, no sentido de proibir a acumulação dos recursos referentes à aplicação do 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.

Referida proibição, todavia, não impede de o recurso ser gasto em pré-campanha das candidatas, nos limites legais. De igual modo, entendemos ser necessária a apresentação de uma emenda de redação em relação ao parágrafo seguinte (§ 8º), retirando-se a expressão *independente*, substituindo-a pela expressão *proporcional*, reafirmando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que considera 30% (trinta por cento) um percentual mínimo, que deve ser aumentado, se o percentual de candidaturas for superior.



Ademais, propomos emenda de redação ao art. 3º da PEC nº 18/2021, a fim de compatibilizá-lo com o previsto no art. 55-A³, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Com efeito, com os ajustes de redação que ora propomos, a PEC nº 18/2021 implementa, indubitavelmente, avanços quanto à efetivação da igualdade no contexto das relações político partidárias, desta feita, por meio de sua consolidação no texto constitucional. É, pois, medida essencial para o fomento da participação de mulheres na política e para a formação de lideranças femininas.

No que se refere **à técnica legislativa**, a proposta de emenda à Constituição em comento merece um reparo, de modo a ajustá-la ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998, que “dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.”

Nesse sentido, observamos também que, em 28 setembro de 2021, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 111, que acrescentou o § 6º ao art. 17 da Constituição da República de 1988. Dessa forma, os parágrafos que a presente proposição pretende acrescentar ao art. 17 da Constituição da República devem ser renumerados como §§ 7º, 8º e 9º, a fim de manter a redação recentemente aprovada do § 6º da Constituição.

Pelo exposto, concluo meu voto **pela constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2021, e, no mérito, pela sua APROVAÇÃO**, com emenda de supressão e de redação em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputada MARGARETE COELHO
Relatora

3 Eis o teor do dispositivo: “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.”

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD227319709300>



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18/2021

EMENDA SUPRESSIVA Nº

Suprima-se o § 7º do art. 17, previsto no art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2021.

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputada MARGARETE COELHO
Relatora



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18/2021

EMENDA DE REDAÇÃO Nº

Dê-se ao § 8º do art. 17, previsto no art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2021, e ao art. 3º da mesma proposição as seguintes redações:

“§ 8º 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, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.” (NR)

.....
.

Art. 3º 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 recursos ou que não destinaram os valores mínimos de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputada MARGARETE COELHO
Relatora



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Margarete Coelho
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD227319709300>

