

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18/2021

**Ementa:** 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 (PSD-MT)

**Relator:** Darci de Matos (PSD/SC).

### VOTO EM SEPARADO

(Das Deputadas Fernanda Melchionna e Sâmia Bomfim e do Deputado Ivan Valente)

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2011, analisando a sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, já tendo o relator designado apresentado parecer favorável à reforma constitucional a fim de que seja instalada Comissão Especial, para sua análise de mérito.

Em que pesem os esforços dos defensores da presente Proposta de Emenda à Constituição, é de rigor destacar que a PEC 18/2021 prevê uma série de violações à Carta Magna, o que deve acarretar sua rejeição, conforme se passará a expor.

#### I – Da inconstitucionalidade por desrespeito à cláusula pétrea

Conforme amplamente sabido, a Constituição Federal de 1988 veio com o



escopo de marcar a superação de um período tenebroso de nossa história, sendo reconhecida como a passagem da Ditadura empresarial-militar, que maculou o país por mais de décadas, a fim de se caminhar em sentido ao Estado Democrático e Social de Direito.

Assim, como não poderia deixar de ser, a Constituição Federal de 1988 trouxe especial destaque à necessidade de efetivação do princípio da igualdade, assim considerado como a exigência constitucional de um tratamento *sem discriminação odiosa, que assegure a fruição adequada de uma vida digna*<sup>1</sup>, dando importante relevo aos esforços para combater a desigualdade de gênero que permeia nossa sociedade, a saber:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

A interpretação de tal dispositivo à luz de outras passagens da Constituição Federal, como a definição da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político como fundamentos da República (art. 1ª, II, III e V), nos indica que a Carta Magna não se limita a prever uma igualdade meramente formal, consubstanciada na aplicação do ordenamento jurídico de forma indistinta aos cidadãos, mas contempla uma construção material da igualdade, a fim de corrigir distorções de uma sociedade desigual.

Ademais, insta ressaltar que o Brasil é signatário da **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**, celebrada no âmbito das Organizações das Nações Unidas e internalizada no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto 4.377/2002, que prevê uma série de obrigações para o atingimento de uma sociedade justa de acordo com uma perspectiva de gênero, a saber:

<sup>1</sup> RAMOS. André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos – 6ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Página 613.



Artigo 1º

Para os fins da presente Convenção, a expressão **"discriminação contra a mulher"** significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, **dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.**

(...)

Artigo 3º

Os Estados Partes tomarão, em todas as esferas e, em particular, nas esferas política, social, econômica e cultural, todas as **medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, com o objetivo de garantir-lhe o exercício e gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições com o homem.**

Artigo 4º

1. A adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados.

(...)

Artigo 8º



Os Estados-Partes tomarão todas as medidas apropriadas para garantir, à mulher, em igualdade de condições com o homem e sem discriminação alguma, a oportunidade de representar seu governo no plano internacional e de participar no trabalho das organizações internacionais. (Grifamos).

Foi adotando este entendimento que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 5.617, conferiu interpretação conforme à Constituição ao artigo 9º da Lei 13.165/2015, possuindo o referido julgado a seguinte ementa:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

**1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que**



exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) **equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção;** (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.

(SIC. ADI 5617, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 15/03/2018, DJ. 03/10/2018, Grifamos).

Feitos tais apontamentos, nos parece salutar que a Proposta de Emenda à Constituição não apenas viola o que expressamente prevê a Constituição Federal (em seu rol de direitos fundamentais e, portanto, cláusula pétrea), mas também normas internacionais de direitos humanos, o que importaria em injustificável retrocesso social, em descompasso com a interpretação já dada pelo Supremo Tribunal Federal acerca do tema.

É que, ao prever que o montante do fundo eleitoral destinado para o financiamento de campanhas, bem como o tempo de rádio e televisão para propaganda, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), *independentemente do número de candidatas*, o texto da PEC regride na regra atual, definida pelo Supremo Tribunal



Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade com parâmetro em cláusula pétrea.

Além de absolutamente cristalina a inconstitucionalidade de tal previsão, nos parece também imoral a defesa da utilização de recursos públicos destinados ao aperfeiçoamento da democracia de modo a perenizar a desigualdade de gênero.

Isto é, pela regra prevista na PEC, um partido que lançasse dez candidatos para determinado cargo político, dentre os quais nove mulheres e apenas um homem, poderia concentrar 70% da verba pública apenas em um candidato, instrumentalizando as candidaturas femininas como “candidaturas laranja”, utilizando um sistema criado para diminuir desigualdades justamente para aumentá-las.

Cumpramos ressaltar que a constitucionalização do mínimo de 30% (piso) tende a provocar, na prática, a fixação de um limite máximo (teto) para o financiamento das campanhas femininas, como tentou o Congresso Nacional com minirreforma eleitoral de 2015, bem como para o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão.

Não por acaso, a decisão do STF, ao declarar inconstitucional o teto de 15% dos recursos do fundo partidário para campanhas de mulheres (conforme previa o Art. 9º da Lei nº 13.165/2015), trata de “proporção” e não de “mínimo”. Ratificando as palavras do ministro relator, “havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção” (SIC. ADI 5617).

Não bastasse esse retrocesso, em seu Art. 3º, a PEC anistia ampla e irrestritamente os partidos políticos que não cumprirem o que determina o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, acerca do mínimo de 30% para candidaturas de cada sexo, regra esta conhecida como “cota de mulheres”, uma vez que é o sexo feminino que está em larga desvantagem na ocupação de postos de representação política no Brasil.

O dispositivo proposto nesta PEC exclui “sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário”. Ou seja, deixa absolutamente nítida a real motivação da proposta de emenda que, sob pretexto de constitucionalizar direitos já garantidos em lei às mulheres, visa tão somente resguardar os interesses das direções partidárias, majoritariamente masculinas.



Prova disso é que, diferente da maioria das circunstâncias em que se aprovaram medidas de avanço nos direitos das mulheres nesta Casa, quando estas são articuladas pelo conjunto da Bancada Feminina, o protagonismo de autoria, relatoria, articulação política e condução da comissão especial da PEC 18/2021, conforme anunciado em reuniões anteriores desta comissão, é de grandes partidos políticos. Notadamente, partidos que, apesar de estarem numericamente entre as maiores bancadas do Parlamento, elegem pouquíssimas ou nenhuma mulher. Em suma, o que se busca com esta matéria é a anistia de multas dos partidos políticos, em detrimento dos direitos até aqui garantidos às mulheres por este Congresso Nacional, pelo Supremo Tribunal Federal e pela justiça eleitoral.

Ademais, ao criar uma série de regras para a utilização de 5% do fundo partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, a PEC sob análise acaba por anistiar, ainda que de forma indireta, todos os partidos que desrespeitaram a quota do fundo em momentos anteriores, se revelando como odiosa salvaguarda para partidos políticos pouco comprometidos com a igualdade de gêneros.

Conclui-se, portanto, que esta PEC representa uma reação contrária (*backlash*) de setores do Congresso Nacional ao que decidiu o Supremo Tribunal Federal em sede de ação direta de inconstitucionalidade, bem como ao aumento da fiscalização dos casos de violência política de gênero (em seu aspecto econômico) no interior dos partidos, por parte justiça eleitoral.

Por todo o exposto, tendo em vista que a PEC desmonta políticas públicas desenvolvidas com o escopo de atingir a ainda não alcançada igualdade de gênero na política, bem como para isentar de responsabilidade partidos políticos que desrespeitaram tais regras em momento passado, entendemos que a ela é absolutamente inconstitucional por violar os artigos art. 1ª, II, III e V, e 5º, I, todos da Constituição Federal de 1988, bem como não resiste ao juízo de convencionalidade que utiliza a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher como parâmetro.



## II – Breves comentários acerca do mérito da PEC 18/2021

A presente Proposta de Emenda à Constituição se encontra na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC para juízo de admissibilidade, sendo a discussão de seu mérito reservada, em tese, para Comissão Especial a ser instalada caso seja por esta Comissão admitida.

Todavia, é importante trazer ao debate alguns elementos evidentemente de mérito, mas que sem sombra de dúvidas são capazes de elucidar a inconstitucionalidade da PEC, haja vista o impacto que trará nas medidas que se prestam a efetivar a igualdade de gênero.

Conforme constam em documentos públicos, nas eleições para a Câmara dos Deputados realizadas em 2002, dentre os 513 eleitos, apenas 43 parlamentares eram mulheres, o que corresponde a apenas 8,3% do total.

Nas eleições para o mesmo cargo realizadas nos anos de 2006, houve um tímido aumento, totalizando a bancada feminina a monta de 45 parlamentares (8,7% da Câmara dos Deputados). Tal número foi mantido na eleição de 2010.

Nas eleições seguintes, a partir do avanço da legislação acerca da tema de igualdade de gênero, foram experimentados significativos aumentos das parlamentares femininas que, em 2014, atingiram a monta de 51 deputadas (10% da Câmara) e, em 2018, alcançaram o número inédito de 77 parlamentares (totalizando 15% da Casa)<sup>2</sup>. Ainda assim, muito atrás da média do continente americano, que é de 32,4%.

Assim, valer-se do argumento de que a autonomia partidária é suficiente para destruir políticas públicas que paulatinamente vêm se mostrando efetivas para se atingir a igualdade real entre homens e mulheres é carregada, além de inconstitucionalidade, de alto grau de machismo. De outro modo, os partidos políticos demonstraram baixíssima capacidade de ser, por si, os agentes que impulsionariam as mulheres para a igualdade de gênero na política.

## III – Das conclusões

2 Informações disponíveis em <https://www.camara.leg.br/noticias/546180-a-representacao-feminina-e-os-avancos-na-legislacao/>. Acessado em 06.12.2021







## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Liderança do Partido Socialismo e Liberdade  
Assessoria Técnica

Diante de todo o exposto, salta aos olhos que a PEC 18/2021 representa graves retrocessos sociais, uma vez que desconsidera avanços concretos no campo da igualdade de gênero nos espaços de decisão política, retrocedendo a proteção de direito fundamental conforme já pronunciado pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade.

Destarte, apresentamos nosso voto no sentido de considerar *inconstitucional* a presente Proposta de Emenda à Constituição, destacando, desde já, contrariedade também ao seu mérito

Sala da Comissão, de 2021.

**Fernanda Melchionna**  
PSOL/RS

**Ivan Valente**  
PSOL/SP

**Sâmia Bomfim**  
PSOL/SP





## **Voto em Separado** **(Da Sra. Fernanda Melchionna )**

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.

Assinaram eletronicamente o documento CD210603023600, nesta ordem:

- 1 Dep. Fernanda Melchionna (PSOL/RS)
- 2 Dep. Sâmia Bomfim (PSOL/SP)
- 3 Dep. Ivan Valente (PSOL/SP)

