

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 9, DE 2023 - COTA MÍNIMA DE RECURSOS DOS PARTIDOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 9, DE 2023

Altera a Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022, quanto à aplicação de sanções aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições, bem como nas prestações de contas anuais e eleitorais.

Autores: Deputados PAULO MAGALHÃES
E HUGO MOTTA

Relator: Deputado ANTONIO CARLOS
RODRIGUES

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 9, de 2023, de autoria dos ilustres Deputados Paulo Magalhães, Hugo Motta e outros, pretende alterar a Emenda Constitucional nº 117, de 2022, para tratar da aplicação de sanções aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições.

Na justificação, os parlamentares autores reforçam a importância da segurança jurídica e da estabilidade das regras que disciplinam o processo eleitoral.

Em 16 de maio de 2023, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), aprovou o parecer do relator pela admissibilidade da proposta por maioria de votos – 45 votos “sim” e 10 votos “não”.



Em seguida, por Ato da Presidência foi criada esta Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), para proferir parecer à proposição.

Durante os trabalhos da Comissão Especial foi realizada Audiência Pública para ouvir especialistas e representantes da sociedade civil. Participaram da audiência realizada em 30 de agosto de 2023 os seguintes convidados:

1. RAQUEL BRANQUINHO PIMENTA MAMEDE NASCIMENTO - Procuradora Regional da República;
2. LEANDRO ROSA, Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PR;
3. RICARDO VITA PORTO, Conselheiro Seccional e Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP;
4. FREI DAVID, Representante da Entidade Social EDUCAFRO;
5. GUILHERME FRANCE, Gerente de Pesquisa e Advocacy da Transparência Internacional;
6. BRISA LIMA, Assessora Jurídica do Instituto Marielle Franco;
7. LAURA ASTROLÁBIO - Co-Fundadora do Projeto "A Tenda das Candidatas".

Foi apresentada uma emenda à PEC nº 9, de 2023, porém sem o cumprimento do requisito de apoio de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, razão pela qual foi inadmitida.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



Esta Comissão Especial foi criada, nos termos regimentais (RICD, art. 202, § 2º), com o fim específico de proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2023.

Como destacado no plano de trabalho apresentado por esta relatoria, a proposta em exame nasceu da constatação de dificuldades concretas vividas pelos partidos políticos no processo de adaptação a novas regras de distribuição de recursos financeiros destinados às candidaturas femininas e de pessoas negras.

Em que pese a incorporação na Constituição dos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a destinação de recursos a candidaturas femininas, por meio da Emenda nº 117, de 2022, o detalhamento das regras que operacionalizam os repasses, bem como os critérios de aferição, continuam sendo uma construção pretoriana, sem a participação do legislador.

Não obstante a incorporação à Constituição da decisão da Suprema Corte, é inconteste que as agremiações partidárias – instituições indispensáveis à democracia, sobretudo em razão do modelo de democracia partidária consagrado pelo legislador constituinte originário de 1988 – têm enfrentado dificuldades operacionais no cumprimento das regras.

Também tem causado severo prejuízo ao planejamento dos partidos as decisões judiciais proferidas em período muito próximo aos pleitos, assim como a fixação de regras que inovam a ordem jurídica eleitoral pela via dos atos normativos infralegais, em período inferior a um ano da data do pleito.

Nesse contexto, forte no princípio da segurança jurídica, dos julgamentos com base em critérios claros, objetivos e de prévio conhecimento pelos partidos, somos de opinião que as sanções aplicadas aos partidos nas eleições de 2022, no que se refere à não destinação de recursos correspondentes à parcela proporcional que exceda ao patamar básico de 30%, devam ser anistiadas. Importa repisar que o não cumprimento do patamar mínimo de 30% não está sob considerações do presente texto, mas tão-somente a parte proporcional que excede o patamar mínimo de 30%.



Convém pôr em relevo que a presente versão do parecer traz uma inovação em relação ao primeiro texto do substitutivo. Trata-se de um importante avanço que possibilita a evolução do modelo de reserva de candidaturas em direção ao modelo de reserva de assentos que serão assegurados na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e nas Câmaras Municipais.

Apenas para se ter uma breve percepção do que pode representar o modelo de cadeiras efetivas, vale observar o resultado das últimas eleições municipais, ocorridas em 2020, em relação à disputa para a Câmara de Vereadores:

- i) em 948 municípios não foi eleita uma mulher sequer;
- ii) em 1.185 municípios, foi eleita apenas uma mulher.

Dessa forma, estamos propondo no novo substitutivo que seja fixado no texto Constitucional o percentual mínimo de 20% dos assentos para as mulheres. Como regra de transição, apenas para o pleito de 2024, o percentual mínimo será de 15% (quinze por cento). Em 2026, portanto, será o definitivo de 20%.

Trata-se, pois de uma evolução de um modelo de reserva de candidaturas de 30% (trinta por cento) para outro que assegura, já na próxima eleição geral, uma representação efetiva mínima de 20% (vinte por cento). Assegurando, ainda, que em cada Parlamento do País, haverá a presença feminina do menor município à Câmara dos Deputados.

Espera-se que tal mudança represente um importante passo no esforço de superar a sub-representação feminina nos Parlamentos, sobretudo pelo fato de proporcionar um crescimento orgânico a partir da base do sistema político que são os municípios.

Além disso, também é esperado que o novo modelo assegure o mínimo da representação sem produzir uma excessiva e indesejada judicialização do processo eleitoral, que, por vezes, resulta na aplicação de sanções a candidatos e partidos.



Cumprе ressaltar que a atual proposta em nada altera o § 8º do art. 17 da Constituição – introduzido pela Emenda nº 117/2022 - que determina a aplicação obrigatória de pelo menos 30% dos recursos de origem pública recebidos pelos partidos em candidaturas femininas.

Outro aspecto relevante diz respeito à manutenção da representatividade feminina quando aplicadas sanções que anulam toda a chapa e, em consequência, resultam na redução dessa representatividade. A nosso ver, se verificada tal redução não se mostra adequada a cassação de toda a chapa, deixando claro que a aplicação desse dispositivo se limita exclusivamente às eleições de 2022.

No que concerne a sanções impostas aos partidos políticos em processo de prestação contas de exercício financeiro, sobretudo aquelas que resultam da aplicação de critérios subjetivos, os quais, muitas vezes não são de conhecimento prévio dos partidos, também somos de opinião de que devam ser anistiadas, justamente por resultarem de processos em que os partidos não dispõem, com a antecedência necessária, do conhecimento prévio dos critérios adotados pelos Tribunais.

Cumprе ressaltar que, em grande medida, as sanções decorrem da mudança de entendimento que se aplicam a contas já prestadas, sendo praticamente impossível aos partidos se adequarem tempestivamente ao novo entendimento.

Impende destacar que não será objeto de perdão as sanções aplicadas em face de abusos eventualmente cometidos por dirigentes partidários em benefício próprio.

Em relação ao texto original, suprimimos a possibilidade de as legendas recorrerem ao financiamento empresarial para quitação de dívidas contraídas antes de 2015, época em que era permitido o recebimento de doações de pessoas jurídicas.

Em relação a eventuais sanções aplicadas em data posterior à promulgação da presente PEC, estamos inaugurando um novo modelo que sanciona o partido, em bases mensais, no valor correspondente a 10% (dez por cento) do Fundo Partidário recebido pela agremiação.



Tal modelo pune o partido no que se refere a verbas recebidas para o custeio, mas preserva seu funcionamento. Parece-nos um modelo adequado, simples e proporcional, principalmente se levarmos em conta que nossos partidos não possuem outras fontes de renda relevantes.

Com relação às cotas raciais, entendemos que o repasse de recursos de origem pública às candidaturas de pessoas pretas e pardas é constitucional e justo. O Supremo afirmou categoricamente que tais repasses são devidos, em observância ao princípio da igualdade material, de sorte que já é ponto pacífico em nosso modelo eleitoral.

Contudo, parece-nos complexo, de certo modo, o sistema de aferição concebido pela Suprema Corte para dar concretude à sua decisão, sobretudo se levada em consideração a dinâmica das campanhas.

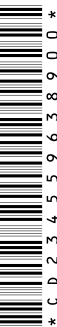
A nosso ver, é fundamental que estejam presentes os atributos da simplicidade e transparência. A partir desses requisitos, estamos a propor que um mínimo de 20% (vinte por cento) dos recursos de origem pública recebidos pelo partido seja destinado a candidaturas de pessoas pretas e pardas. É um sistema simples, de fácil de compreensão por todos e, principalmente, exequível.

Em relação à emenda apresentada nesta Comissão Especial, não cabe pronunciamento desta relatoria, haja vista que a proposição não recebeu o apoio mínimo exigido constitucionalmente.

Em relação à técnica legislativa, não nos pareceu adequada a técnica empregada pelos autores da PEC nº 9, de 2023, quando optaram por alterar a Emenda Constitucional nº 117, de 2022. A nosso ver, tal técnica merece reparos. Para tanto, no substitutivo ora ofertado, adotamos a forma de uma PEC autônoma.

Durante a discussão da matéria na reunião realizada 20 de setembro, foram aduzidos argumentos pelos membros desta Comissão em relação a alguns pontos no substitutivo apresentado.

Acolho as ponderações que sugerem a inclusão da expressão “no mínimo” no caput do art. 5º e a substituição do parágrafo único do mesmo artigo por uma redação que remete à lei o estabelecimento de critérios para



identificação de pessoas pretas e pardas para o fim específico de destinação de recursos de origem pública para candidaturas em razão da raça.

Também acolhemos as sugestões no sentido da não exigência da votação nominal mínima de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral para as candidatas mulheres substitutas, tendo em vista que na hipótese de não atendimento dessa exigência o partido perderia a cadeira conquistada, a qual seria redistribuída. Essa redistribuição poderia afetar a proporcionalidade do sistema eleitoral, além de tornar o mecanismo de substituição bem mais complexo. A supressão de tal regra, portanto, torna o texto mais simples, preserva a proporcionalidade e não compromete um dos objetivos centrais da proposição que é o de assegurar a representatividade feminina.

Por fim, faz-se absolutamente necessário deixar consignado no presente voto a importância e a relevância da Justiça Eleitoral para a República Brasileira. A atuação dessa Justiça especializada, tal como ocorre com os demais Poderes da República, também pode receber críticas, mas é certo que já demonstrou, cabalmente, tanto ao longo da história, quanto nos dias atuais, seu compromisso com a consolidação da nossa democracia.

A anistia de sanções impostas às agremiações partidárias ora proposta em nada atinge a dignidade da Justiça Eleitoral. Ao contrário, o que se busca é justamente inaugurar um modelo legal-jurisprudencial que valorize a fiscalização com base nos princípios da relevância e materialidade e, ao mesmo tempo, favoreça e prestigie a segurança jurídica, a objetividade, o conhecimento prévio de critérios de exame e, sobretudo, a proporcionalidade na aplicação das sanções.

Assim, ante o exposto, nosso voto é pela aprovação no mérito da Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2023, nos termos do substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado ANTONIO CARLOS RODRIGUES



2023-14274

Relator

8

Apresentação: 25/09/2023 11:44:12.300 - PEC00923
CVO 1 PEC00923 => PEC 9/2023

CVO n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD234559638900>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Antonio Carlos Rodrigues



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 9, DE 2023 - COTA MÍNIMA DE RECURSOS DOS PARTIDOS

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 9, DE 2023 - COTA MÍNIMA DE RECURSOS DOS PARTIDOS

Dispõe sobre reserva de assentos para candidaturas femininas na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras Municipais; estabelece parâmetros e condições para concessão de anistia a partidos políticos e estabelece a obrigatoriedade de destinação pelas legendas de recursos financeiros a candidaturas de pessoas pretas e pardas.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Esta Emenda à Constituição dispõe sobre reserva de assentos para candidaturas femininas na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras Municipais; estabelece parâmetros e condições para concessão de anistia a partidos políticos e estabelece a obrigatoriedade de destinação pelas legendas de recursos financeiros a candidaturas de pessoas pretas e pardas, de acordo com as diretrizes e a estratégia partidária.

Art. 2º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, aos partidos que não destinaram os valores mínimos em razão da raça e o acréscimo proporcional ao



mínimo de 30% (trinta por cento) para as campanhas eleitorais das candidaturas do sexo feminino nas eleições de 2022.

Parágrafo único. Não serão aplicadas sanções que resultem na perda do mandato ou que acarretem inelegibilidade de candidatas ou candidatos eleitos por partidos que não tenham preenchido a cota mínima de candidaturas do sexo feminino nas eleições de 2022, quando a decisão judicial implicar redução do número de candidatas eleitas.

Art. 3º Não incidirão sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, nas prestações de contas de exercício financeiro e eleitorais dos partidos políticos que se derem anteriormente a promulgação desta Emenda Constitucional, salvo se restar comprovado o uso de recursos públicos em benefício de dirigentes partidários.

Parágrafo único. A anistia a que se refere o caput alcança débitos imputados aos partidos, seus institutos ou fundações, bem como a suspensão da anotação de órgão partidário estadual, regional municipal ou zonal por ausência de prestação de contas.

Art. 4º O cumprimento de sanções pecuniárias aplicadas aos partidos políticos pela Justiça Eleitoral após a promulgação desta Emenda à Constituição poderá ser efetuado com recursos do Fundo Partidário, em valor limitado a 10% (dez por cento) do montante recebido mensalmente na conta específica do Fundo Partidário de cada legenda.

Art. 5º Dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, somados ao montante do Fundo Partidário destinado às campanhas eleitorais, deverão os partidos políticos repassar, no mínimo, 20% (vinte por cento) às candidaturas de pessoas pretas e pardas, independentemente do sexo, nas



circunscrições que melhor atendam às diretrizes e estratégias partidárias, conforme decisão do órgão nacional do partido.

Parágrafo único. A lei estabelecerá critérios de identificação de candidaturas de pessoas pretas e pardas para o fim específico de distribuição de recursos de origem pública pelos partidos políticos.

Art. 6º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do artigo 45-A, com a seguinte redação:

“Art. 45-A. É assegurado às mulheres o percentual de representação de 20% (vinte por cento) das cadeiras da Câmara dos Deputados, nos termos da lei.

Parágrafo único. O disposto no *caput* aplica-se às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais”.

Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos artigos 124 a 126, com as seguintes redações:

“Art. 124. O disposto no art. 45-A da Constituição Federal aplicar-se-á a partir das eleições de 2026.

§ 1º Na eleição municipal de 2024, aplicar-se-ão as regras de transição dispostas nos artigos 125 e 126, assegurada às mulheres a representação de 15% (quinze por cento) das cadeiras.

§ 2º Os partidos deverão reservar a um dos sexos o mínimo de 30% do total de candidatos que podem registrar para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, sem a obrigatoriedade do efetivo preenchimento das vagas reservadas.

§ 3º É direito do partido político definir o número de candidatos de cada sexo a serem efetivamente registrados para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, inclusive compondo a lista de candidaturas apenas com candidatos do mesmo sexo, desde que respeitado o limite máximo de 70% (setenta por cento) das vagas.

§ 4º O percentual de 30% a que se refere o § 2º deve ser calculado sobre o total de candidatos que podem ser registrados em cada lista de candidaturas, e não sobre a lista efetivamente apresentada.



§ 5º Em todos os cálculos será desprezada a fração se igual ou inferior a meio, e igualada a um se superior”.

“Art. 125. Para a obtenção dos percentuais mínimos estabelecidos para cadeiras femininas, serão efetuadas substituições de candidatos do sexo masculino por candidatas do sexo feminino, no âmbito interno de cada partido.

§1º As substituições ocorrerão inicialmente nas cadeiras distribuídas na fase das sobras; caso não sejam suficientes para o cumprimento do percentual mínimo de cadeiras, as substituições passarão a ser feitas nas vagas distribuídas pelo quociente partidário.

§ 2º As substituições serão concluídas quando alcançado o percentual mínimo de cadeiras estabelecido para candidatas do sexo feminino”.

“Art. 126. Até que lei disponha sobre a operacionalização das substituições previstas no art. 125 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicar-se-á o disposto neste artigo.

§ 1º Serão feitas substituições de candidatos apenas nas circunscrições eleitorais nas quais não se atingiu o percentual mínimo, de acordo com os seguintes procedimentos:

I – será substituído o candidato do sexo masculino contemplado com a última vaga distribuída na fase das sobras pela candidata mais votada do mesmo partido; tendo sido eleita uma mulher nessa última vaga, não ocorrerá a substituição;

II – caso não haja candidatas do sexo feminino no partido do candidato a ser substituído, a legenda perderá a vaga inicialmente conquistada, que será redistribuída, pelo critério das maiores médias, a outro partido que disponha de candidatas ainda não eleitas;

III – não sendo suficiente a substituição efetuada para atingir o percentual mínimo de cadeiras femininas, repetir-se-á a operação prevista nos incisos I e II, considerada a penúltima vaga, e assim por diante, até que o percentual seja alcançado;

IV – caso tenham sido efetuadas todas as substituições nas vagas das sobras e ainda assim o percentual mínimo de cadeiras não tiver sido alcançado, as substituições passarão a ocorrer nas vagas distribuídas pelo quociente partidário, iniciando-se pelo partido cujo candidato tenha obtido a menor votação nominal, o qual será substituído pela mulher mais votada e não eleita do mesmo partido; as substituições



seguintes, se necessárias, seguirão a ordem decrescente das votações nominais dos candidatos do sexo masculino;

V - na hipótese de o partido não dispor de candidatas mulheres para realizar a substituição prevista no inciso IV, a legenda perderá a vaga inicialmente conquistada, que será redistribuída, pelo critério das maiores médias, a outro partido que disponha de candidatas ainda não eleitas.

§ 2º Serão considerados suplentes os candidatos mais votados e não eleitos do mesmo partido, independentemente do sexo, na ordem decrescente de votação nominal”.

Art. 8º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado ANTONIO CARLOS RODRIGUES
Relator

2023-14274

