SF/21037.10409-93

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2021, primeiro signatário o Senador Carlos Fávaro, que *altera a Constituição Federal para acrescentar os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Constituição, bem como acrescentar os arts. 6º-A e 6º-B ao Ato da Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre destinação de recursos em campanhas eleitorais*.

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18, de 2021, primeiro signatário o Senador Carlos Fávaro, trata sobre a destinação de recursos públicos em campanhas eleitorais femininas, na seguinte conformidade:

1 – altera o art. 17 da Constituição Federal, para:

a) determinar que cada partido deve aplicar até 5% do Fundo Partidário na criação, manutenção e outras despesas para implementar programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários, podendo esse valor ser acumulado em diferentes exercícios financeiros, para utilização em campanhas eleitorais das respectivas candidatas;

b) estabelecer que nas eleições, cada partido deverá reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% para candidaturas proporcionais de cada sexo, e as vagas remanescentes não poderão ser preenchidas com o outro gênero;

c) prever que os partidos devem destinar recursos do Fundo Partidário, se houver, e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) conforme critérios *interna corporis*, considerada a autonomia e o interesse político-partidários, devendo ser aplicado nas candidaturas

SF/21037.10409-93

proporcionais femininas o mínimo de 30% do valor destinado para às campanhas proporcionais, não sendo exigida a destinação proporcional caso haja maior número de candidatas.

2 – acrescer ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 6º-A e 6º-B para:

a) assegurar aos partidos que não tenham utilizado os recursos para programas de promoção da participação política das mulheres ou os valores destinados não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral como gastos com aquela finalidade, a utilizar esses valores nas eleições subsequentes, sem condenação perante a Justiça Eleitoral nas prestações de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não transitaram em julgado;

b) prever que não serão aplicadas sanções, 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 para estas finalidades, em eleições anteriores à promulgação da Emenda Constitucional que resultar da aprovação da PEC.

Na justificação, os autores sustentam que a proposição objetiva contribuir de forma eficiente e legítima para o crescimento da representação feminina na política, afastando-se a ocorrência de fraude nas eleições, que se dá por meio de candidaturas laranjas, registradas para se atingir o mínimo legal de candidaturas femininas. Registram os baixos números de participação feminina na política, citando dados do resultado das eleições de 2016, e concluem que a exigência de preenchimento forçado apenas serve para a inserção de candidaturas inexpressivas, retirando a possibilidade de um destaque maior para aquelas mulheres que realmente possuem interesse em participar da vida política nacional.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Cabe, aqui, proceder à análise da proposição quanto à sua admissibilidade e mérito.

Quanto à admissibilidade, a PEC nº 18, de 2021, preenche o requisito do art. 60, I, da nossa Carta Magna, tendo sido subscrita por mais de um terço dos

SF/21037.10409-93

membros desta Casa. No tocante às limitações circunstanciais, nada obsta a apreciação da matéria, uma vez que o País não se encontra na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Ademais, a proposta não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa.

Está, assim, atendido o disposto no art. 60, I, e §§ 1º e 5º da Constituição, e nos arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Também, não incorre a PEC na proibição prevista no art. 371 do RISF, em razão de a proposta não visar à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

Cabe observar, de antemão, que a proposição pretende constitucionalizar normais legais de direito eleitoral, dispostas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e parcela do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto ao emprego de recursos públicos repassados aos partidos na promoção da participação política feminina.

O primeiro dispositivo, que prevê que cada partido deve aplicar no máximo 5% do Fundo Partidário em programas de promoção da participação política feminina, permitindo, portanto, a redução a um valor ínfimo, a nosso ver, contraria o entendimento do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, de relatoria do Ministro Edson Fachin, de que a atuação dos partidos não pode, sob pena de ofensa às suas obrigações transformativas, deixar de se dedicar também à promoção da participação política das mulheres. Portanto, oferecemos emenda que prevê a aplicação mínima de 5% do Fundo Partidário nessa finalidade, a exemplo do que previsto no art. 44, V, da Lei nº 9.096, de 1995.

Além disso, excluímos a possibilidade de uso desses recursos com outras despesas, a fim de evitar que haja desvio na finalidade desses recursos, em conformidade com o entendimento do TSE de que esse percentual não pode ser aplicado no pagamento de despesas ordinárias com água, luz, telefone, aluguel e similares (art. 22, § 6º, da Resolução nº 23.604, de 2019).

Com relação à possibilidade de acúmulo desse montante para aplicação futura em campanhas eleitorais, embora o STF tenha declarado a inconstitucionalidade dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei nº 9.096, de 1995, que permitiam essa medida, a regra foi afastada em razão de um conjunto de normas

SF/21037.10409-93

que estabeleciam prazo determinado de acúmulo desses recursos para financiamento de campanhas femininas e o percentual máximo a ser aplicado, previsto no art. 9º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

Portanto, entendemos que não há inconstitucionalidade no acúmulo do valor citado para aplicação em campanhas femininas, desde que o percentual fixado seja o piso e não o teto. No mérito, a medida deve ser aprovada, pois a forma mais eficaz e democrática de se promover a participação feminina na política e, portanto, a igualdade entre homens e mulheres, é por meio da aplicação efetiva, pelo partido, de recursos financeiros nas respectivas candidatas, a fim de que concorram em igualdade de condições com candidatos.

No que tange à reserva de candidaturas de cada sexo nas eleições proporcionais, entendemos inoportuno que o tema, que já está regulado na Lei nº 9.504, de 1997, alcance status constitucional. Ademais, esse tema também está em discussão no Projeto de Lei nº 1.951, de 2021, que está na pauta do Plenário. Por esta razão, sugerimos a supressão desse dispositivo.

A terceira medida da PEC é a obrigação de os partidos destinarem, dos recursos do Fundo Partidário aplicados em campanhas eleitorais proporcionais e do total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o mínimo de 30% a campanhas proporcionais femininas, não sendo exigida a destinação proporcional caso haja maior número de candidatas. A destinação de porcentagem desses Fundos a candidaturas femininas já vem sendo exigida por decisões do STF e do TSE. Todavia, as decisões de ambos os Tribunais diferem do texto da PEC em duas questões: a) em primeiro lugar, ambos os Tribunais entenderam que o percentual a ser aplicado em campanhas femininas deve ser proporcional ao de candidaturas, observado o percentual mínimo de 30% (trinta por cento); b) em segundo lugar, tais recursos podem ser aplicados tanto em candidaturas proporcionais como em majoritárias.

Segundo o STF, *não há como deixar de reconhecer como sendo a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos*. Desta forma, emendamos a PEC, para prever que a destinação dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC deverá ser mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas, independentemente do número de candidaturas.

SF/21037.10409-93

É defensável a destinação de recursos públicos apenas para a promoção de candidaturas proporcionais femininas, para as quais não só o Brasil, mas diversos países preveem cotas de gênero. Além disso, ambas as decisões citadas partiram da regra legal que fixou cotas em candidaturas apenas nas eleições proporcionais. No entanto, o STF e o TSE contemplaram também as candidaturas femininas majoritárias na divisão desses recursos aos fundamentos do princípio constitucional da igualdade material e do dever dos partidos políticos de respeito incondicional aos direitos fundamentais.

Ademais, a destinação desses recursos públicos a candidaturas majoritárias e proporcionais viabilizou o aumento da participação política feminina também no Poder Executivo. Enquanto em 2016 foram eleitas 641 prefeitas e 800 vice-prefeitas , em 2020 foram eleitas 652 prefeitas e 885 vice-prefeitas. Por esta razão, oferecemos emenda que estabelece a destinação também a candidaturas femininas a cargos majoritários.

Lembramos que o TSE estendeu o entendimento de que deve haver destinação proporcional dos recursos públicos para candidatas também quanto ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão. Como a PEC sob exame não trata sobre o tema, optamos por inserir o tema na proposição porque relacionado ao objeto principal, que é a promoção da participação política feminina.

O art. 6º-A acrescido ao ADCT permite que os partidos que não tenham usado os recursos para promoção e difusão da participação política feminina ou cujos gastos com essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral usem esses valores nas eleições subsequentes, sem condenação nas prestações de contas que ainda não tenham transitado em julgado. Pretende-se, assim, ampliar o prazo para que os partidos adequem suas despesas com recursos do Fundo Partidário às normas da Lei nº 9.096, de 1995, e às disposições do TSE sobre o tema. Medida semelhante à da PEC foi adotada pela Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019 , que acrescentou o art. 55-B à Lei nº 9.096, de 1995, para determinar que os partidos que, nos termos da legislação anterior, houvessem acumulado, para utilização futura em campanhas eleitorais femininas, o valor do Fundo Partidário destinado à programas de promoção da participação política feminina (visto que o acúmulo só passou a ser proibido quando o STF o considerou inconstitucional) poderiam utilizá-lo naquela finalidade até o exercício de 2020, como forma de compensação, sem qualquer penalidade.

SF/21037.10409-93

Já o art. 6º-B concede anistia, vedando a responsabilização do partido que não tenha preenchido a cota mínima de gênero ou de raça, ou destinado os valores mínimos do Fundo Partidário e do FEFC, exigidos em Resoluções do TSE nas eleições de 2018 e de 2020, a estas finalidades, em eleições anteriores.

Segundo a jurisprudência do STF, a anistia consubstancia ato político, com natureza política, que pode abranger qualquer sanção imposta por lei, da competência do Congresso e do Chefe do Executivo, correndo por conta destes a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade do ato, sem dispensa, entretanto, do controle judicial, porque pode ocorrer desvio do poder de legislar ou afronta ao devido processo legal substancial. A anistia a eleitores, candidatos e partidos também possui precedentes, como a da Lei nº 9.996, de 14 de agosto de 2000, que dispõe sobre anistia de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral em 1996 e 1998, considerada constitucional pelo STF, e a dos arts. 55-A, 55-C e 55-D da Lei nº 9.096, de 1995, também acrescidos pela Lei nº 13.831, de 2019.

Somos favoráveis a ambas as medidas, uma vez que a falta de critérios claros, bem como a declaração da inconstitucionalidade de algumas normas e a criação de outras por parte do Poder Judiciário, acarretou a aplicação equivocada e o não reconhecimento pela Justiça Eleitoral de recursos considerados como destinados à participação política feminina ou a campanhas eleitorais por diversos partidos. Emendamos, todavia, os dispositivos para transformá-los em artigos autônomos da PEC, uma vez que são normas transitórias da Emenda Constitucional que se pretende aprovar e não normas transitórias do texto da Constituição Federal.

Ademais, adotamos denominação genérica para o FEFC, para padronizar o tratamento constitucional ao tema, tendo em vista o que é feito com o próprio fundo partidário, cuja denominação, na lei que o instituiu é Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos.

III – VOTO

Do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC nº 18, de 2020, e, no mérito pela sua aprovação, na forma do substitutivo que segue:

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

SF/21037.10409-93

EMENDA Nº - PLEN (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2021

Impõe aos partidos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção da participação política feminina, 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.

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 O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"**Art. 17**. .....

.....

§ 6º O partido político deve 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.

§ 7º A critério do partido político, os recursos a que se refere o § 6º poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, podendo ser utilizados futuramente em campanhas eleitorais de respectivas candidatas.

§ 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 deverá ser de no mínimo de 30% (trinta por cento), independentemente do número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, consideradas a autonomia e o interesse partidário." (NR)

Senado Federal – Praça dos Três Poderes – Anexo I – 24º andar – CEP 70165-900 – Brasília DF
Telefone: +55 (61) 3303-6767/6768 – Fax: +55 (61) 3303-6774 – sen.nelsinhotrad@senado.leg.br

SF/21037.10409-93

Art. 2º Fica assegurado aos 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, a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada 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.

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 gênero ou de raça ou que não destinaram os valores mínimos correspondentes a estas finalidades em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.

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

Senador **Nelsinho Trad**
Relator