



## NOTA TÉCNICA SOBRE A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA EC 117/2022

### PEC 9/2023

#### Comentários sobre a PEC 9/2023<sup>1</sup>

### 1. Introdução e contextualização

Ao longo de 2021 o Congresso Nacional discutiu e aprovou algumas propostas de reforma política e eleitoral, que passaram a ter vigência nas eleições gerais de 2022. Trata-se de alterações de grande relevância que contribuem para o arcabouço de políticas afirmativas, a exemplo dos votos para mulheres e pessoas negras que terão peso em dobro para efeito de distribuição dos recursos do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanha (FEFC) aos partidos políticos.

Uma das medidas de efetivação das políticas públicas de inclusão refere-se à aprovação da Emenda Constitucional nº 117/2022, a qual estabelece uma porcentagem mínima para investimento do fundo partidário na promoção da participação feminina, bem como o percentual mínimo de investimento de fundo especial de campanha e de tempo de televisão e rádio para as candidaturas femininas. Como condicionante para a aprovação, o texto da alteração constitucional estabelecia um marco temporal para aplicação das sanções, sendo que há uma anistia para os partidos políticos que não aplicaram os valores devidos anteriormente à promulgação da emenda constitucional.

As ações afirmativas de candidaturas femininas no contexto político partidário são conquistas que, não obstante não sejam totalmente suficientes, ainda são indispensáveis. No que tange aos tópicos em destaque dessas proposições, algumas podem provocar grandes

---

<sup>1</sup> Como citar essa Nota Técnica (ABNT): OBSERVATÓRIO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER. Nota técnica sobre a PEC 9/2023. 2023. Disponível em: <<https://transparenciaeleitoral.com.br/observatorio-de-violencia-politica-contra-a-mulher/>> Acesso em \_\_\_\_\_. O conteúdo da Nota Técnica e de todos os materiais elaborados pelo Observatório de Violência Política Contra a Mulher é aberto e pode ser reproduzido, desde que a fonte seja devidamente citada.





restrições aos direitos políticos das mulheres, o que constitui violência política de gênero em nossa perspectiva, adotada nas pesquisas realizadas pelo Observatório de Violência Política contra a Mulher.<sup>2</sup>

Como já abordado em Notas Técnicas anteriores, publicadas quando da tramitação da Emenda Constitucional nº117/2022, comentários a PEC 18/2021, no âmbito do Senado Federal e da Câmara de Deputados,<sup>3</sup> elaborada pela Transparência Eleitoral Brasil e pelo Grupo LiderA - Observatório Eleitoral IDP e publicada em agosto de 2021, o debate evidencia que o Brasil está seguindo na contramão dos países onde a representação feminina aumentou, caso adote políticas que restrinjam, por qualquer modo, a participação feminina na política, como as que estão sendo apreciadas pelo Legislativo brasileiro, que é o caso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 9 de 2023.

Porém, quando se refere às conquistas da inclusão de mulheres na política, sempre que existe uma nova regra de incentivo à participação feminina, há uma articulação para a criação de outra legislação com o objetivo de afastar qualquer sanção aos partidos políticos em relação ao descumprimento. Desde o estabelecimento das cotas de gênero em 1995, a atividade legislativa tem demonstrado este ciclo de atuação. E a PEC 9/2023 reafirmou esse ciclo de não responsabilização.

No caso em questão, a Emenda Constitucional nº 117/2022 estabeleceu um marco para não penalização dos partidos, a promulgação do regramento, bem como definiu constitucionalmente os percentuais de rádio e televisão a serem utilizados pelos partidos políticos no fomento à participação feminina na política.

---

<sup>2</sup> Para acessar o conceito utilizado pelo Observatório de Violência Política Contra a Mulher, consulte o relatório 2020-2021 e a Cartilha, ambos publicados em 2021 e disponíveis em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/observatorio-de-violencia-politica-contra-a-mulher/>, bem como na aba publicações.

<sup>3</sup> Nota Técnica: "Comentários às alterações aprovadas pelo Senado Federal em matéria de representação feminina e impactos nos direitos políticos das mulheres". Transparência Eleitoral e o LiderA observatório eleitoral IDP. Disponível em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/08/Nota-Tecnica-TE-Brasil-PL-1951-2021-Senado.pdf> Ago. 2021.





Em que pese a Emenda Constitucional ter sido promulgada apenas em 2022, o regramento por ela estabelecido **é bem anterior**. A determinação de aplicação mínima de recursos para promoção de participação feminina e de candidaturas já tinha previsão legal desde 2015, por meio da Lei nº 13.165/2015. Ainda, o Supremo Tribunal Federal se manifestou expressamente acerca da necessidade de considerar a obrigatória correspondência entre o quantitativo de candidaturas e a porcentagem destinada às candidaturas femininas, sendo que 30% é o mínimo (ADI 5.617 – DF - STF).

Nesse sentido, apresentamos a presente Nota Técnica em razão da preocupação sobre a reiterada constitucionalização da anistia integral aos partidos políticos que não cumprem a obrigatoriedade de repasse dos recursos destinados ao fomento da participação feminina e para aplicação nas campanhas de mulheres candidatas. A ausência de repasse dos recursos destinados às mulheres impacta diretamente no exercício dos seus direitos políticos, o que, sem dúvida, constitui violência política de gênero, já que interfere diretamente na inclusão das mulheres na política.

## 2. A redação da proposta de PEC 9/2023

A proposta da PEC 9/2023 afasta a aplicação de sanção aos partidos políticos que deixaram de utilizar o percentual mínimo de utilização de recursos nas candidaturas femininas:

1. A **ausência de sanções**, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que **não preencheram a cota mínima de recursos referente a gênero ou a raça ou que não destinaram os valores mínimos correspondentes** a essas finalidades em eleições ocorridas em 2022 e anteriores. (art. 3º)
2. Não incidência de sanções nas prestações de contas de exercício financeiro e eleitorais dos partidos políticos que ocorreram antes da promulgação da emenda constitucional.





A justificativa do proponente, Deputado Federal Paulo Magalhães (PSD/BA), se apoia “o texto constitucional sofreu alteração a partir da promulgação da EC nº 117, que se deu em 05 abril de 2022, ocasião em que já em vigor ano eleitoral, o que atrai para o contexto da inovação constitucional o denominado ‘princípio da anualidade eleitoral’, segundo o qual qualquer alteração que modifique, ainda que por via transversa o processo eleitoral, não será aplicada à eleição que ocorra em até um ano do início de sua vigência”.

Contudo, em que pese o argumento da anualidade suscitado pelo proponente, este não deve prevalecer, **uma vez que não se tratou de uma inovação, apenas uma inclusão na Constituição de regramento existes**. A obrigatoriedade de investimento em candidaturas femininas e na promoção da participação das mulheres nas instâncias partidárias foi inserida na lei em 2015. Em 2019 o Supremo Tribunal Federal enfrentou a situação, definindo as sanções e que a percentagem de 30% era no mínimo, e não o máximo a ser aplicado.

A redação da Emenda Constitucional 117/2022 já aplicava um marco determinado para a anistia, antes da promulgação, ou seja, para os pleitos anteriores. A regra não estava inovando no ordenamento jurídico, apenas constitucionalizando a norma e estabelecendo limites temporais para a aplicação de sanção em razão do descumprimento.

Não se está aqui questionando a autonomia partidária também constante na Constituição Federal. O que estamos a falar é que, apesar de ser uma prerrogativa dos partidos, esta não pode ser ilimitada, tendo em vista a eficácia horizontal dos direitos fundamentais no que tange à igualdade de oportunidades na competição eleitoral entre homens e mulheres, bem como no exercício de seus direitos políticos. Portanto, a aplicação desses recursos no fomento da participação feminina na política para se efetivar a ação afirmativa precisa seguir determinadas balizas, não se submetendo totalmente aos critérios internos dos partidos, muitas vezes estabelecidos por homens.



Destaca-se, inclusive como já mencionado na Nota Técnica elaborada sobre o tema e já supracitada, conforme precedentes do TSE<sup>4</sup>, o engajamento de despesas com o programa de incentivo à participação feminina deve ser direto, implementado por meio de seminários, cursos, palestras ou quaisquer atos direcionados à doutrinação e educação política da mulher. Assim, embora os partidos políticos tenham autonomia para realizar suas atividades, essa liberdade não é absoluta, devendo obedecer a legislação vigente.

Portanto, a regra de destinação de recursos às mulheres não foi inovação da Emenda Constitucional n° 117/2023, como afirmam na justificativa da PEC 9/2023, de tal forma que não se aplica o princípio da anualidade à situação que já existia no mundo jurídico desde 2015, **tanto por lei quanto por decisão do STF e, após, por força constitucional**. Dessa forma, os partidos tiveram tempo para se adaptar e o recomendável é que todas as siglas já estivessem organizadas para cumprir a determinação constitucional de financiamento de candidaturas femininas, como diversas agremiações já comprovaram que estão por meio do cumprimento da lei em 2022.

Assim, não há fundamento para afastar as sanções previstas para aplicação às eleições de 2022. O princípio da anualidade se aplica às **alterações** que modificarem o processo eleitoral, ou seja, é imprescindível a inovação no ordenamento jurídico. No caso em questão, por se tratar de constitucionalização de regras já existentes, não há qualquer inovação que justifique a sua aplicação.

### 3. Histórico de anistia concedida a partidos políticos ao longo do tempo

Desde que regras de incentivo à participação da mulher passaram a estar em vigor na legislação brasileira, foram vários momentos de anistia aos partidos políticos para que não houvesse punição nos casos de descumprimento do dever legal.

<sup>4</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta n. 0604075-34/DF (Relatoria Ministro Jorge Mussi); e AgR- PC n° 29458, rel. Min. Jorge Mussi.





Em 2019 foi promulgada a lei nº 13.831/2019, determinando que os partidos políticos que não aplicaram os recursos do Fundo Partidário para incentivo à participação da Mulher até as eleições de 2018 não poderiam ter suas contas rejeitadas. Ainda, a referida lei dispõe que a utilização dos recursos, como uma espécie de medida reparatória, poderia ser utilizada até 2020.

Art. 2º A [Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 \(Lei dos Partidos Políticos\)](#), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D:

“[Art. 55-A.](#) 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.”

“[Art. 55-B.](#) Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.”

“[Art. 55-C.](#) A não observância do disposto no inciso V do **caput** do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.”

Neste sentido, já se verifica um movimento de perdão às agremiações que não cumpriram a determinação legal anterior, concedendo mais prazo para que adequem suas práticas.

No entanto, esse não foi o primeiro momento em que se legislou para afastar qualquer penalidade em razão da não aplicação dos recursos voltados ao incentivo da participação da mulher na política. Em 2015, a Lei nº 13.165/2015 modificou a Lei nº 9.096/95, no art. 44 §§5º e 7º, para estabelecer uma possibilidade de que os partidos políticos que não houvessem aplicado os recursos destinados ao incentivo da participação da mulher na política nos exercícios anteriores pudessem destinar estes valores para campanhas femininas ou, caso a Secretaria da Mulher da agremiação o decida, pudesse ser utilizado em qualquer campanha eleitoral.



Foi esta mesma norma que previu a possibilidade de acumulação de recursos entre diferentes exercícios, já mencionada nesta Nota Técnica, e que foi declarada inconstitucional pelo STF na ADI 5617:

Art. 3º A [Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....  
**§ 5º** O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do **caput** deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do **caput**, a ser aplicado na mesma finalidade.

§ 5º -A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

.....  
**§ 7º** A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do **caput** poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º.” (NR)

Com o represamento desses valores nestas contas por parte dos partidos por conta da declaração de inconstitucionalidade das regras que autorizaram esta acumulação, os partidos decidiram por não aplicar tais recursos, por receio que pudessem ter suas contas reprovadas. Ocorre que o STF, na mesma ADI, decidiu pela modulação da decisão (uma espécie de regra de transição) na qual determinou que os valores represados fossem enviados às contas das candidaturas femininas, sem que houvesse a redução do montante para menos de 30% dos recursos alocados para cada partido. Ou seja, haveria então dois repasses: o dos 30% a título de fundo partidário e fundo eleitoral, e mais o aporte dos recursos remanescentes que se encontravam represados. Tudo isto deveria ter ocorrido nas eleições de 2018.

Ocorre que este debate não se encerrou ainda. Os partidos apresentaram um pedido ao TSE para que fosse inserido um dispositivo temporário específico na Res.-TSE





23.604/2019 (referente ao financiamento de partidos políticos), autorizando que o saldo remanescente, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, segundo eles não gastos em razão da pandemia da COVID 19, dos recursos aos quais se refere o inciso V do art. 44 da Lei 9.096/95, possam ser acumulados para utilização pelas candidatas dos partidos políticos nas eleições gerais de 2022.

Nos autos da mencionada Pet.Civil 0600416-75.2021.6.00.000, de relatoria do Ministro Sérgio Banhos, a Procuradoria Geral Eleitoral emitiu parecer pelo indeferimento do pedido. Iniciada a apreciação no TSE, a petição foi convertida em instrução, tendo o Ministro Relator julgado improcedente o pedido, no que foi acompanhado pelo Ministro Edson Fachin e Ricardo Lewandowski. Em seguida, houve pedido de vista do Ministro Carlos Horbach, que na continuidade do julgamento, apresentou voto vista divergente do relator e dos demais que o acompanharam. Na sequência, houve novo pedido de vista pelo Ministro Alexandre de Moraes, quando a votação está dividida entre ministros que entendem que não deve autorizar a acumulação de recursos (atendendo ao decidido pelo STF) e um voto divergente que entende que poderia se proceder desta forma.

Quanto ao ponto, entendemos que este caso acima descrito pode dar interpretação diversa ao decidido pelo STF, o que pode, também, comprometer o financiamento de campanhas femininas novamente.

Ainda, em 2022 a Emenda Constitucional 117/2022 foi mais uma forma de anistia, uma vez que estabelecia o perdão da não aplicação dos recursos e destinações até a promulgação da emenda, que ocorreu em 05 de abril de 2022. Ou seja, previamente ao pleito de 2022 os partidos políticos estavam cientes de que não haveria anistia (e não deveria haver mais) no caso de não cumprimento dos direcionamentos, os quais, frise-se, eram obrigatórios desde 2015.

Já na nota técnica acerca do conteúdo da Emenda Constitucional 117/2022, quando apenas era um projeto, alertamos para o fato de ser temerário que a anistia fosse estabelecida por meio de emenda constitucional, o que se confirmou, porque mesmo com o perdão até abril de 2022, a nova tentativa é estender a não penalização também para o pleito de 2022.







Mantemos a posição de que esta estratégia, na verdade, permite perpetuar uma prática que já vem acontecendo e que debilita muito as poucas ações afirmativas que já existem para a inserção de mulheres e de pessoas negras na política brasileira.

## 5. Conclusão

Por todo o analisado nesta Nota Técnica, posicionamo-nos contra a PEC 9/2023, por entender que ampliar ainda mais a anistia para a não aplicação de recursos destinados às candidaturas negras e femininas por parte dos partidos inclusive para o pleito de 2022 é uma providência que enfraquece as poucas garantias das mulheres e das pessoas negras em ter condições mínimas de igualdade na competição eleitoral. Ao verificar todo o histórico de anistias, tal como foi exposto neste documento, verifica-se que, de fato, há movimentos que indicam a falta de comprometimento dos partidos para com a inserção das mulheres na políticas e as ações afirmativas incluídas na Constituição Federal para este fim, e que os demais detalhes contidos na PEC não são entendidos como o centro do debate, sendo eventualmente ferramentas de barganha na hora da apreciação e aprovação do texto.

A permanência no texto da anistia aos partidos políticos que não cumprem os repasses de recursos para o fomento da participação feminina, campanha de mulheres e pessoas negras prejudica a concretização da política de inclusão de mulheres e negros na política. Ainda mais que recentemente já houve o perdão da ausência de utilização adequada dos recursos. É preciso debater medidas que intensifiquem os efeitos das ações afirmativas existentes, não que as debilitem.

23 de março de 2023.

**Ana Claudia Santano**

**Tailaine Cristina Costa**

