

**GRUPO DE TRABALHO DE PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA
POLÍTICA DE GÊNERO**

NOTA TÉCNICA nº 1/2022

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 117/2022

1. Introdução e contextualização

A partir dos debates realizados na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18 de 2021, houve a aprovação da Emenda Constitucional nº 117 de 2022, que acrescentou os parágrafos 7 e 8 no artigo 17 do texto constitucional, bem como trouxe, nos artigos 2º e 3º, anistia aos descumprimentos realizados anteriormente em sede de políticas afirmativas com verbas dos fundos eleitorais de maneira geral.

Nos termos tratados pela Nota Técnica do Observatório de Violência Política de gênero, as ações afirmativas femininas no contexto político-partidário são conquistas que, não obstante não sejam suficientes, ainda são indispensáveis. Quanto aos tópicos em destaque dessas proposições, alguns podem provocar significativas 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.

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 foram apreciadas pelo Legislativo brasileiro e que se tornaram texto constitucional através da Emenda nº 117, cujo texto ficou da seguinte forma:

Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º:

"Art.

17.

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial 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. 2º 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 é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação 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 recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional.

Inicialmente, cumpre destacar o ganho efetivo com o estabelecimento, no texto constitucional, da obrigatoriedade de patamares mínimos de aplicação de verbas do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanha em prol de candidaturas femininas, corroborando a interpretação dada pelo STF na ADI 5617, de que os recursos destinados a candidaturas femininas devem ser proporcional ao percentual de candidatas, com o mínimo de 30%, podendo então ser maior caso haja mais candidatas lançadas pelos partidos ou federações.

Além disso, constitucionaliza também os repasses financeiros a título de ação afirmativa dos 5% do fomento da participação feminina na política pelos partidos políticos, bem como estabelece um patamar mínimo proporcional para o acesso ao direito de antena pelas candidatas, ou seja, tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão para as campanhas eleitorais propriamente ditas.

Todavia, alguns pontos da Emenda constitucional nº 117 merecem maior atenção, por representarem um retrocesso de garantias constitucionais a direitos fundamentais na matéria

de promoção de gênero, já reconhecidas pela Corte Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal.

2. O termo “mulheres” utilizado no §7º do artigo 17 da Constituição Federal

O §7º do artigo 17 da Constituição Federal informa sobre a necessidade de cumprimento de um percentual mínimo de 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Esse percentual então pode ser usado para custeio da propaganda partidária, que por sinal possui também um percentual mínimo de espaço destinado para programas voltados à difusão da participação política das mulheres (§2º, inciso III do artigo 50-B da Lei nº 9.096/1995- Lei dos Partidos Políticos), como para qualquer política intrapartidária que possua essa finalidade.

A finalidade da norma é promover a inclusão feminina na política com o objetivo do constituinte comprometido com a igualdade não apenas formal, mas também material, assim como visando um aprimoramento do nosso regime democrático. Contudo, a promoção e inclusão de grupos minoritários em matéria de gênero não se limita a alcançar somente mulheres.

Insere-se aqui a busca de um critério de inclusão que não se limite à questão biológica, mas que permita incluir grupos excluídos dos espaços majoritários de poder em razão da condição de gênero. Vem sendo um limitador nessa matéria o uso do termo “mulheres” pois, em vez de incluir, acaba por excluir grupos que devem ser igualmente pautados nas políticas afirmativas de participação política.

Assim como o §2º, inciso III do artigo 50-B da Lei nº 9.096/1995- Lei dos Partidos Políticos e a Lei nº 14.192/2021, que trata da violência política, o §7º do artigo 17 da Constituição Federal promove uma limitação do principal público-alvo das políticas afirmativas discutidas, devendo assim, onde se encontrar o termo “mulheres”, ocorrer a substituição para o termo “gênero”, visando o cumprimento da finalidade do legislador e do constituinte, o que tornaria desnecessária eventual judicialização para aplicação e efetividades das normas para os grupos minoritários de gênero.

3. A primazia da autonomia partidária em relação à distribuição de recursos estabelecida no §8º do artigo 17 da Constituição Federal

Tanto no parágrafo 7º quanto no parágrafo 8º é colocado o gerenciamento dos valores mínimos de aplicação dos fundos eleitorais quanto o tempo de propaganda eleitoral na rádio e na televisão a disposição das definições partidárias, sem qualquer parâmetro mínimo na sua divisão. Diversos estudos acadêmicos demonstram que os espaços partidários, ao replicarem a configuração excludente da sociedade externa, acabam por reproduzir políticas discriminatórias.

A emenda constitucional, ao estabelecer como critério de aplicação desses recursos o desejo intrapartidário, possibilita o não cumprimento da destinação dos valores dos fundos eleitorais ao fomento de mulheres na política de maneira proporcional para as candidatas, permitindo a perpetuação de uma realidade que já se verifica, pelo menos desde 2018, de concentração de recursos em apenas um pequeno núcleo de candidatas e especialmente de vices e suplentes em chapas majoritárias.

Não se está aqui questionando a autonomia partidária insculpida na Constituição, contudo, apesar de ser uma prerrogativa dos partidos, esta autonomia não é 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 dos recursos dos fundos eleitorais, no sentido de concretizar o objetivo do constituinte de efetivação da ação afirmativa, precisa seguir determinadas balizas, não se submetendo apenas aos critérios internos dos partidos. Trata-se de um assunto que deveria ser disciplinado na esfera legal quanto às balizas de aplicação ou ainda a previsão de um percentual mínimo de acesso universal e outro percentual para respeito ao princípio da autonomia partidária.

Conforme precedentes do TSE, 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, aliás, nenhum direito é absoluto e estamos diante da necessidade de conformação de garantias fundamentais em torno

do gerenciamento e gasto de dinheiro público voltado para fomento e aprimoramento de nosso sistema democrático.

4. A anistia conferida nos artigos 2º e 3º do texto da Emenda Constitucional nº 117 de 2022

Outro ponto preocupante é que o texto da Emenda nos artigos 2º e 3º traz uma anistia total, irrestrita, absoluta aos partidos políticos que não cumpriram, até a promulgação da emenda à constituição: “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 em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional”.

A busca por políticas afirmativas que garantam maior inclusão de gênero na política resulta, como direitos humanos em geral, de processos históricos intensos e construídos ao lado de um processo educativo que permita alcançar, em algum momento, a igualdade material necessária para não serem mais necessárias garantias discriminatórias positivas nesse caminho. Contudo, se durante esse processo, o Estado não promover condições de cumprimento dessas garantias e, especialmente, sanções para o seu descumprimento, esse caminho fica cada vez mais longo. E, no caso específico deste dispositivo da EC, ocorreu um grave retrocesso em relação à interpretação e aplicação da legislação vigente pelas Cortes Superiores.

Desde que regras de incentivo à participação da mulher passaram a vigorar na legislação brasileira, implementaram-se várias e sucessivas anistias aos partidos políticos para que não houvesse punição nos casos de descumprimento do dever estabelecido pela legislação. Aproveitando o apanhado histórico realizado pelo Observatório de combate à violência política de gênero quando da realização de Nota Técnica sobre a PEC nº 18, destacam-se os seguintes dados.

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 adéquem 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 aplicaram 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 em razão 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 e 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.

A emenda constitucional nº 117 de 2022 entra para o rol das reiteradas e sucessivas anistias aprovadas no parlamento para evitar sanções aos partidos políticos que descumprem as políticas afirmativas voltadas para inclusão de gênero, reforçando o recado legislativo de que tais políticas não têm importância suficiente para gerarem sanções quando desrespeitadas.

5. A possibilidade de acúmulo de verbas de políticas distintas promovidas pelo artigo 2º da Emenda Constitucional nº 117 de 2022

O artigo 2º da Emenda Constitucional nº 117 permite a acumulação de verbas não aplicadas no fomento da política partidária para uso posterior em campanha eleitoral e vice-versa, divergindo, portando, da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, que no julgamento da ADI 5617 declarou inconstitucional o dispositivo que permitia a acumulação de recursos destinados ao fomento da participação feminina. Soma-se a isto a permissão inconstitucional do acúmulo de recursos e a anistia os partidos políticos que, ao longo dos anos, não observaram a aplicação dos recursos previstos e o bloqueio das prerrogativas da Justiça Eleitoral na fiscalização da destinação adequada de tais valores, tendo em vista a vedação contida no dispositivo de condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores e ainda não transitado em julgado.

Devido ao julgamento da ADI 5617, houve a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, do art. 44, §5º-A e §7º, da Lei 9.096/95, que autorizava esta acumulação de valores. Com esta declaração de inconstitucionalidade, provocou-se um represamento de valores que os partidos já tinham acumulado para esta finalidade, mas que, com esta declaração de inconstitucionalidade do STF, as agremiações decidiram por não usar os recursos por não haver uma diretriz clara de como proceder por parte da Suprema Corte.

Os partidos não podem acumular verbas oriundas de finalidades distintas em diferentes exercícios financeiros com esse fim ou manusear suas aplicações em desconformidade com a destinação legal do dinheiro público disponibilizado. Os recursos afetados à difusão da participação política feminina têm por objetivo beneficiar, não apenas as candidatas, mas todo o grupo de gênero, por meio de sua preparação para a vida político-partidária, de maneira permanente e não apenas em ano eleitoral.

Tanto por isso que de acordo com o inciso V do art. 44 da Lei 9.096/95, os partidos que não aplicam o percentual de fundo partidário necessário em políticas afirmativas têm o dever de transferir o saldo dos recursos para conta específica, a fim de aplicá-lo na mesma finalidade no exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo do percentual de 12,5% sobre o valor que inicialmente deveria ter sido gasto (art. 44, § 5º, da Lei 9.096/95). A falta da aplicação do percentual previsto no inciso V do art. 44 da Lei 9.096/95 é assumida, portanto, como prejudicial à causa da inclusão das mulheres pretendida. Admitir que a omissão dos gastos possa ser singelamente compensada com investimento direto nas campanhas femininas apequena o intuito da norma, muito mais abrangente no seu propósito renovador de cultura político-social, razão pela qual o texto da emenda se equivoca ao permitir tal acumulação.

6. Conclusão

A emenda constitucional nº 117 de 2022, apesar dos avanços obtidos com o estabelecimento constitucional dos parâmetros mínimos de aplicação dos fundos eleitorais e acesso à divisão proporcional de tempo de propaganda visando a inclusão de gênero na política, possui pontos que merecem atenção, conforme demonstrado acima, justamente no sentido de adequação ao texto constitucional e aos direitos e garantias fundamentais de observação obrigatória em nosso país.

Brasília, 8 de abril de 2022.

Raquel Branquinho P. M. Nascimento
Procuradora Regional da República

Nathália Mariel Ferreira de Souza Pereira
Procuradora da República

Coordenadoras do GT/PGE Violência Política de Gênero