



À COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 9, DE 2023 – COTA  
MÍNIMA DE RECURSOS DOS PARTIDOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N 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

MEMORIAIS PELA ABRADEP – ACADEMIA BRASILEIRA DE  
DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO



## SUMÁRIO

- I. Anistia geral e específica às agremiações – Violação aos princípios estruturantes fixados na ADI 5.617 e na ADPF 738 – Proteção deficitária do pluralismo político, da cidadania e do princípio democrático – Igualdade material – Prevalência dos direitos fundamentais à autonomia partidária - Violação da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal;
  
- II. Reserva de cadeiras – Estipulação de marco percentual transitório já superado - Ausência de gradação e limitação temporal da ação afirmativa – Ineficiência da proposição normativa;
  
- III. Reserva de vagas nas listas – Extinção da obrigatoriedade das cotas de gênero – Violação ao princípio da proibição do retrocesso;
  
- IV – Conclusão.



I. Anistia geral e específica às agremiações – Violação aos princípios estruturantes fixados na ADI 5.617 e na ADPF 738 – Proteção deficitária do pluralismo político, da cidadania e do princípio democrático – Igualdade material – Prevalência dos direitos fundamentais à autonomia partidária - Violação da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal

1- Na ADI 5.617, proposta pela Procuradoria Geral da República, discutiu-se a constitucionalidade do art. 9º da Lei 13.165/2015, que dispunha:

Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995.

2- O STF deu interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a: (i) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (conforme o 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



3- também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais; **(ii)** 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; e **(iii)** declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.

4- Referida decisão do STF é um *Leading Case* sobre o tema, haja vista que, **além da definição dos percentuais mínimos de recursos dos fundos partidários** nos termos transcritos acima, estabeleceu os seguintes **marcos interpretativos** sobre o tema:

a) **O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas**, como aquelas que buscam reduzir iniquidades e corrigir assimetrias na participação política de mulheres e dos grupos historicamente excluídos;

b) **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.<sup>1</sup>

5- Diante do avanço normativo e jurisprudencial, é **patente a violação da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal**, haja vista que o conteúdo da PEC 9/2023 afronta o núcleo essencial de direitos e garantias individuais, notadamente a isonomia política de gênero e racial, em sua dimensão material, prevista no art. 5º, *caput* e inciso I e no art. 14, *caput*, bem como o art. 3º, incs. I, III e IV, da CF.

---

<sup>1</sup> Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>

abradep.org  
secretaria@abradep.org



## II. Reserva de cadeiras – Estipulação de marco percentual transitório já superado - Ausência de gradação e limitação temporal da ação afirmativa – Ineficiência da proposição normativa

5- Na origem, a **PEC 9/2023** previa, exclusivamente, a anistia dos partidos que deixaram de destinar o percentual mínimo previsto em lei de recursos públicos em razão de sexo e raça nas eleições de 2022 e anteriores, e autorizava a arrecadação de recursos de pessoas jurídicas para quitação de dívidas contraídas ou assumidas até agosto de 2015.

6- No entanto, após inúmeras emendas e substitutivos, em 25/9/2023, foi emitido parecer do Relator, Dep. Antônio Carlos Rodrigues (PL-SP), pela aprovação, com substitutivo, no qual foram incluídos outros temas como a “reserva de assentos para candidaturas femininas na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras Municipais”.

7- Tais mudanças representam retrocesso do ponto de vista da representação feminina. Atualmente, a Câmara de Deputados é composta 17,7% por mulheres, sem que houvesse necessidade de reserva de assentos.

8- Ou seja, a garantia disposta no texto da **PEC 9/2023** não altera substancialmente o cenário atual, que vinha demonstrando uma crescente representatividade feminina, evidenciando-se sua ineficiência para a alteração do quadro de sub-representatividade na política.



9- Lado outro, a proposta impõe um teto de vidro ao estipular um percentual **máximo** de cadeiras a serem reservadas, desprovido de qualquer gradação e de limitação temporal, o que contraria a própria natureza da ação afirmativa.

### III. Reserva de vagas nas listas – Extinção da obrigatoriedade das cotas de gênero – Violação ao princípio da proibição do retrocesso

10- A PEC **9/2023** extingue a obrigatoriedade de registros de candidaturas femininas, possibilitando hipótese em que as vagas não serão preenchidas diante da ausência de candidatas, **um verdadeiro retrocesso**.

11- Tal fenômeno não pode ser admitido, em especial diante do princípio da vedação ao retrocesso social, segundo o qual **“se busca proteger a sociedade e os grupos vitimizados contra a superveniência de lei que pretenda atingir, negativamente, o direito social já conquistado em sede material legislativa.”**

12- A vedação ao retrocesso funciona como uma imposição ao legislador a fim de que este não desregulamente ou flexibilize os direitos sociais. Neste sentido, vale a transcrição das lições do Ministro Luís Roberto Barroso:

Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma que foi alcançada a partir da sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o



legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o

exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.

13- Segundo o Mapa das Mulheres na Política 2020, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela União Interparlamentar (UIP), o Brasil ocupa o **145º lugar** no ranking em número de mulheres no Parlamento, de um total de **187 países**.

14- A lei que instituiu a obrigatoriedade de cotas nas listas partidárias é de 2009, ou seja, está em vigor há 14 anos e, ainda, apesar de constituírem quase 50% dos filiados a partidos políticos e serem a maioria do eleitorado, 52%, as mulheres estão sub-representadas na política. Os chamados grupos minoritários ainda engatinham em termos de representação política e as cotas são ações afirmativas indispensáveis para minorar, em um menor intervalo de tempo, o *gender gap*.

#### IV – Conclusão

15- Consideramos **inadmissível o retrocesso representado pela PEC 9/2023**, que tramita no Congresso Nacional e tem por finalidade isentar de sanções e anistiar todos os partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos exigidos pela legislação às candidaturas femininas e de pessoas negras até as eleições de 2022.



16- A proposta vai na contramão dos recentes avanços legislativos e jurisprudenciais em prol da maior participação das mulheres na política – como o aumento do patamar mínimo de financiamento, bem como a Lei 14.192/2021, que tipificou a violência política de gênero.

17- Enfraquece as conquistas de mulheres e da população negra que historicamente são sub-representadas no cenário político do país e são vítimas de perseguição e violência política, não obstante componham a maior parte da população brasileira.

18- Contrapõe-se aos documentos internacionais promotores de políticas de combate às desigualdades de gênero e raciais, como os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), que preveem metas para alcançar a igualdade de gênero (ODS nº 5) e para promover a redução das desigualdades (ODS nº 10).

19- Em seu discurso na 78ª Assembleia Geral da ONU, o Presidente Lula citou a brasileira Bertha Lutz, pioneira na defesa da igualdade de gênero na Carta da ONU, e afirmou que *“estamos comprometidos a implementar todos os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, de maneira integrada e indivisível”*. Além disso, declarou que *“queremos alcançar a igualdade racial na sociedade brasileira por meio de um décimo oitavo objetivo que adotaremos voluntariamente”*.

20- Em dezembro de 2023, o Brasil assumirá formalmente a presidência do G20, que se consolidou como o principal foro global de diálogo e coordenação sobre temas econômicos, sociais, de desenvolvimento e de cooperação internacional. O Ministério das Mulheres enunciou o seu papel na futura condução brasileira do G20 e



reforçou a sua missão de desenvolvimento para mulheres e a responsabilidade com a pauta de gênero.

21- A PEC 9/2023 implementa um verdadeiro desmonte legislativo e tolhe a participação feminina. Apesar de uma aparente vitória – reserva de cadeiras, não concordamos com a redação, por importar em redução das garantias até aqui conquistadas e não representar ganho efetivo e concreto para a equidade e a paridade.

**Vânia Siciliano Aieta**  
Coordenadora-Geral

**Bruno Andrade**  
Coordenador-Geral Adjunto

**Luiz Gustavo de Andrade**  
Secretário-Geral

**Carlos Medrado**  
Secretário-Geral Adjunto

**Erika Camargo Gerhardt**  
Tesoureira

**Luciana Diniz Nepomuceno**  
Coordenadora do Grupo de Trabalho

**Bianca Maria Gonçalves e Silva**  
Integrante do Grupo de  
Trabalho

**Clotilde Miranda Monteiro de  
Castro**  
Integrante do Grupo de  
Trabalho

**Carla Maria Nicolini**  
Integrante do Grupo de  
Trabalho

**Carla Rodrigues**  
Integrante do Grupo de  
Trabalho



**Janiere Portela Leite Paes**

Integrante do Grupo de  
Trabalho

**Lúcia Maria Teixeira Ferreira**

Integrante do Grupo de  
Trabalho

**Juliana Rodrigues Freitas**

Integrante do Grupo de  
Trabalho

**Luiza César Portella**

Integrante do Grupo de  
Trabalho

**Lígia Vieira de Sá e Lopes**

Integrante do Grupo de  
Trabalho

**Maria Stephany dos Santos**

Integrante do Grupo de  
Trabalho

**Valéria Dias Paes Landim**

Integrante do Grupo de Trabalho