

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 35, DE 2019

Apensado: PLP nº 109/2019

Altera o caput e o parágrafo único do art. 2º e o caput do art. 3º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, que disciplina a fixação do número de Deputados, para criar cota para cada sexo.

Autores: Deputados SÂMIA BOMFIM E MARCELO FREIXO

Relatora: Deputada MARGARETE COELHO

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 35, de 2019, de autoria dos deputados Sâmia Bomfim e Marcelo Freixo. O referido Projeto visa alterar o caput e o parágrafo único do art. 2º e o caput do art. 3º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, para criar cotas para cada sexo nas eleições para Deputado Federal.

No curso da justificção, dizem os autores que as mulheres são mais de 50% da população brasileira, mas perfazem, respectivamente, apenas 12,96% e 15% das representações do Senado e da Câmara Federal. Defendem ainda, com base neste primeiro dado, que somente a política de cotas nas candidaturas não tem sido suficiente para que as mulheres alcancem maior representatividade nos parlamentos federais.

Por fim, lembram que a “Declaração de Atenas sobre Mulheres e Poder de Decisão”, de 3 de novembro de 1992, dispõe que “as mulheres representam mais da metade da população global” e que “a democracia requer paridade na representação e administração das nações, porque a sub-representação das mulheres nos níveis de decisão impede que sejam tidos em conta na sua totalidade os interesses e necessidades da população em seu conjunto”.

Encontra-se apensado ainda o Projeto de Lei Complementar nº 109, de 2019, de autoria da deputada Gleisi Hoffmann, que também modifica a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, para estabelecer reserva de metade das vagas para mulheres, não apenas na Câmara dos Deputados, mas em todas as eleições proporcionais no país. Além de reproduzir argumentos também presentes no Projeto principal, a deputada informa que, conforme dados da Inter-Parliamentary Union, em um ranking de 188 países, o Brasil passou a ocupar, em

2011, a 108ª posição em representação feminina nas câmaras baixas, atrás da maioria dos países da América do Sul.

As matérias foram distribuídas a esta Comissão dos Direitos da Mulher para que tenham seus méritos analisados, nos termos do Art. 24, I, do Regimento Interno desta casa.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

É preciso reconhecer, antes de mais nada, que o problema da baixa representação feminina nos parlamentos brasileiros constitui fato constatável, aferível e inquestionável. Se o Brasil ocupava, em 2011, segundo um dos Projetos em análise, a 108ª posição no ranking da União Inter-Parlamentar de participação feminina nas câmaras baixas, hoje ocupa a 134ª posição, atrás de países conhecidos por restringir os direitos das mulheres como Sudão (com 27% do parlamento composto por mulheres) e a Arábia Saudita (com 19,9% do parlamento composto por mulheres)¹. Diante desse quadro, é meritório que se lance mão de políticas para reverter a situação atual.

Nesse sentido, para além das divergências doutrinárias ou consequenciais acerca das ações afirmativas, é preciso levar em conta que o Estado brasileiro assumiu compromissos para sua adoção no que diz respeito à representatividade política da mulher. Sendo signatário da “Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher”, o Brasil se comprometeu, dentre outras coisas, a tomar

“todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantir, em igualdade de condições com os homens, o direito a:

- a) Votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas;
- b) Participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais” (...)

Ao esclarecer as obrigações dos Estados signatários relativas ao artigo 4º da Convenção, que versa sobre medidas de caráter temporário para acelerar a igualdade de fato entre homens e mulheres, o Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher, órgão encarregado de examinar os progressos dos Estados relativos às obrigações assumidas na Convenção, esclarece que:

¹ O referido ranking está disponível em <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, acesso em 23/10/2019.

(...) “a obrigação dos Estados parte é a de melhorar a posição de fato das mulheres por meio de políticas concretas e eficazes. Em terceiro lugar, a obrigação dos Estados parte é a de enfrentar as relações prevalentes de gênero e a persistência de estereótipos baseados no gênero que atingem as mulheres não apenas por meio de atos individuais, mas também por meio da lei, e das estruturas legais e sociais e das instituições” (...) [tradução livre].

Diz ainda que:

(...) “Não é suficiente garantir às mulheres tratamento idêntico ao dos homens. Ao contrário, diferenças biológicas e as que são social e culturalmente construídas entre homens e mulheres devem ser levadas em conta. Em certas circunstâncias, tratamento não idêntico de mulheres e de homens será exigido para resolver tais diferenças. O objetivo de alcançar a igualdade material também convoca uma estratégia efetiva para superar a subrepresentação das mulheres e a redistribuição de recursos e poderes entre homens e mulheres”² [tradução livre]

Dessa forma, sendo signatário da Convenção em tela, o Brasil tem o dever de lançar mão de medidas que promovam a igualdade entre homens e mulheres em todos âmbitos. E isso significa inclusive lançar mão de medidas afirmativas para garantir que essa igualdade se dê de maneira concreta, para além de normas programáticas ou apenas formalmente igualitárias.

É fato conhecido que em todas as sociedades democráticas a representação política constitui elemento central de construção da igualdade entre os sexos, isso porque, dentre outras coisas, é justamente na arena política que se decidem questões distributivas, alocativas e simbólicas que, além de promoverem a igualdade pela própria presença das mulheres em suas construções, também têm o condão de melhorar suas condições em vários âmbitos da vida social.

Analisando a questão estritamente sob o ângulo do mérito, não há que se afirmar também que medidas desse tipo violariam qualquer critério de justiça envolvendo a soberania popular, uma vez que o exercício dessa se dá nos termos da lei e do sistema eleitoral de cada país, sendo, perfeitamente proporcional que se inclua no âmbito destes sistemas requisitos de equidade entre os sexos.

Nesse sentido, priorizar o acesso de mulheres, entre as mais votadas inclusive, a cadeiras no parlamento, constitui medida menos gravosa a uma visão ideal de soberania popular do que o descarte de votos presente nos sistemas majoritários ou mesmo a eleição de candidatos com menos votos no sistema

² Ambos os trechos foram retirados do Comentário Geral 25, do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Ele pode ser acessado em [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(English\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(English).pdf), acesso em 24/10/2019.

proporcional, possibilidades estas, inclusive, não usualmente contestadas sob o ponto de vista da soberania popular. Além disso, estariam resguardados o voto direto, secreto e universal, constituindo a ação afirmativa um critério de promoção da representatividade e, portanto, promotor da própria democracia em sentido substantivo.

É preciso levar em conta, ainda, que não se trata de medida excêntrica em termos de direito comparado, uma vez que quase metade dos países do mundo adota algum tipo de ação afirmativa visando promover a participação política feminina, inclusive por meio de reserva de assentos para mulheres³. Mesmo no Brasil, já foram adotadas medidas neste sentido como a reserva de vagas para candidaturas e, mais recentemente, a distribuição proporcional dos fundos eleitoral e partidário.

A este respeito, inclusive, um estudo recente da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados mostrou que mais de 87% dos recursos utilizados por mulheres nas eleições para Deputado Federal em 2018 foram oriundos de fundos públicos, o que mostra que as ações estatais de promoção da participação política da mulher são mais que necessárias no atual estágio da nossa democracia⁴.

Por fim, para além das questões de justiça política envolvidas, faz-se necessário observar também que, segundo a literatura internacional, uma maior presença feminina no parlamento pode influenciar diretamente na condução de políticas públicas para as próprias mulheres⁵ e sobre a percepção geral da sociedade acerca do papel das mulheres na sociedade⁶. Evidências nesse sentido reforçam o caráter democrático e socialmente necessário de Projetos como os que ora analisamos.

Por todos estes motivos, esta Relatora considera extremamente positivos os projetos trazidos à discussão, restando tão somente antecipar algumas sugestões para operacionalização mais efetiva e justa dos princípios propostos por ambos.

Em primeiro lugar, para além das dúvidas acerca da espécie normativa e do próprio diploma legal escolhido para as modificações propostas,

³ Cf. CARNEIRO, Carlos David. Representação feminina nos parlamentos brasileiros: discutindo os direitos políticos das mulheres a partir de modelos e experiências internacionais. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Vol. 23, n. 3, 2018.

⁴ Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/breve-analise-dos-dados-sobre-candidatas-eleitas-receitas-nas-eleicoes-de-2018>, acesso em 21/10/2019.

⁵ BENSTEAD, Lindsay. Why Quotas Are Needed to Improve Women's Access to Services in Clientelistic Regimes. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**. Vol. 29, n. 2, 2016.

⁶ BANERJEE, A.; DUFLO, E. **Poor Economics: A Radical Rethinking of the way to fight global poverty**. New York: Public Affairs, Barnes, T.D, & Burchard, S.M, 2012.

questões essas a serem oportunamente discutidas no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, não se pode ignorar, do ponto de vista do mérito, a incompatibilidade entre a mera estipulação da reserva de vagas para mulheres e o sistema proporcional.

Isso porque essa questão não se resume à adequação da reserva ao disposto no Art. 45 da Constituição, mas envolve questões de mérito da maior complexidade, tanto no que diz respeito à justiça política quanto no que diz respeito à expectativa razoável dos partidos e dos candidatos.

Em primeiro lugar, não nos parece justo que, no âmbito de um sistema proporcional, haja um deflator global para excluir candidatos homens mais votados. Em outras palavras, não é justo que reserva de vagas beneficie uma mulher de um determinado partido em detrimento de um homem de outro partido. Uma regra desse tipo violaria a soberania do eleitor ao optar por determinada ideologia ou agremiação política e violaria também a justa expectativa dos partidos a ocuparem um número de cadeiras proporcional à votação recebida.

Em segundo lugar, não parece haver uma regra justa, dentro do sistema proporcional, que decida quais homens seriam preteridos em favor de tais ou quais mulheres quando considerada a lista total de candidatos. Por exemplo: ao se estabelecer uma regra segundo a qual seriam preteridos, em razão de uma reserva de 50%, os homens menos votados dentre os passíveis de serem eleitos em favor das mulheres mais votadas entre as não eleitas, a proporcionalidade partidária seria simplesmente ignorada, subvertendo-se, assim, a lógica do sistema.

De modo a resolver essa questão de justiça, a única solução possível no âmbito infraconstitucional, cuja constitucionalidade também deverá ser debatida de forma oportuna na Comissão de Constituição e Justiça, seria instituir a alternância de vagas no âmbito das cadeiras dos próprios partidos, após o cálculo do quociente partidário.

De certo, essa solução não alcança a paridade desejada pelos projetos em tela, mas, dentro dos princípios e das possibilidades do nosso sistema eleitoral, promovem seus intentos tanto quanto possível.

Ante o exposto, voto pela aprovação dos PLP 35, de 2019, e 109, de 2019, nos termos do substitutivo.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Margarete Coelho
Relatora

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 35, DE
2019**

Apensados: PLP 109/2019

Altera o Art.1º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, que disciplina a fixação do número de Deputados, para instituir a alternância de sexos nas vagas a que cada partido tem direito nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera o Art.1º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, que disciplina a fixação do número de Deputados, para instituir a alternância de sexos nas vagas a que cada partido tem direito nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador.

Art. 2º O Art.1º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art.1º (...)

§ 1º Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

§ 2º Os partidos políticos terão direito a tantas vagas quanto o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal dos candidatos, observada a alternância de sexos.

§ 3º A regra da alternância de sexos também deverá ser observada nas eleições para as Assembleias Legislativas Estaduais, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras municipais.

..... (NR)”

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Margarete Coelho
Relatora