

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 205, DE 2007 (Apensa: PEC nº 371, de 2013)

Fixa reserva de vagas na representação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para mulheres e dá outras providências.

Autores: Deputado Luiz Carlos Hauly e outros

Relatora: Deputada Keiko Ota

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 205, de 2007, apresentada pelo Deputado Luiz Carlos Hauly e outros, pretende reservar uma parcela do total de cadeiras do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras de vereadores para serem ocupadas exclusivamente por mulheres. De acordo com as regras ali propostas, o percentual de vagas reservadas a mulheres seria fixado transitoriamente, na primeira eleição seguinte à aprovação da emenda, em 20% da representação em cada casa legislativa, passando para 25% no pleito seguinte e chegando ao percentual permanente de 33% nas eleições subsequentes.

A proposta prevê, ainda, a reserva de percentual crescente de vagas destinadas a mulheres – de 20 a 50%, entre os anos de 2010 e 2030 – em todos os cargos em comissão existentes na Administração Pública federal, incluídos os dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Apensada à de nº 205/07, a PEC nº 371, de 2013, de iniciativa da Deputada Iriny Lopes e outros, também intenta reservar vagas para preenchimento somente por mulheres na representação de cada Estado e

do Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas a fórmula empregada é diferente, fixando a reserva em um terço do total de cadeiras como norma de caráter permanente.

As proposições vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para pronunciamento quanto aos aspectos de admissibilidade, nos termos previstos no art. 202 do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Preliminarmente cumpre-nos registrar que, ainda na legislatura passada, a PEC nº 205/07 chegou a ser objeto de análise no âmbito desta Comissão pelo relator que nos antecedeu nesta tarefa, o então Deputado Flavio Dino, e também por dois outros membros que apresentaram alentados votos em separado para contraditá-lo, o ex-deputado Roberto Magalhães e o Deputado Maurício Quintella Lessa. Nosso entendimento a respeito da admissibilidade das duas proposições, ora em análise, coincide com o externado nesses dois últimos pronunciamentos, motivo por que tomamos a liberdade de adotar e reproduzir, praticamente na íntegra, os principais argumentos alinhavados pelos mencionados parlamentares, rendendo nossas homenagens ao bom trabalho por eles já realizado.

Como bem frisou Roberto Magalhães, é preciso ter um pouco de cautela com propostas (ainda que de emenda constitucional) que impliquem o afastamento do princípio da isonomia de tratamento na lei em nome da necessidade de promoção da chamada “igualdade material” de grupos menos favorecidos. Num Estado Democrático de Direito, a igualdade formal de todos os indivíduos perante a lei, genérica e abstrata, ainda é direito basilar e fundamental que se impõe como regra geral a todos, inclusive a legisladores e demais agentes públicos implicados na produção e aplicação de normas jurídicas.

A adoção de normas de “discriminação positiva”, na verdade, só excepcionalmente encontra guarida constitucional. Sabe-se que a doutrina jurídica mais abalizada tem se encaminhado no sentido de reconhecer

sua legitimidade em alguns casos, mas apenas na presença de determinadas condições específicas indispensáveis. Confirmam-se, a esse respeito, os ensinamentos do Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“O reconhecimento dos grupos merecedores de uma ação afirmativa é uma questão de avaliação pela sociedade que exprime sua decisão pelos seus órgãos representativos, mormente os políticos e dentre estes o Legislativo. Tal reconhecimento deve ter por reflexo, obviamente, um tratamento jurídico diferenciado relativamente ao comum, em favor desses grupos. *Este tratamento, porém, não se justifica em face da Justiça e da Constituição salvo se algumas condições básicas ocorrem na realidade.* Realmente, a regra é a isonomia, a diferenciação, a exceção. Assim, para que a ação afirmativa não seja colhida pela inconstitucionalidade – ou seja, por violação ao princípio constitucional de igualdade – é preciso que sua estruturação normativa observe algumas condições. Primeira, a identificação do grupo desfavorecido, e seu âmbito, deve ser objetivamente determinado. Regra de Objetividade. (...). Segunda, a medida do avantajamento decorrente das regras deve ser ponderada em face da desigualdade a ser corrigida. Regra de Medida. Ou, como se usa dizer, deve ser proporcional o avantajamento à desigualdade a reparar. Por isso, alguns chamam de Regra de Proporcionalidade. *Do contrário haverá um privilegiamento do grupo beneficiado em relação aos demais grupos e à sociedade como um todo.* Isto se explicita na terceira condição. As normas de avantajamento devem ser adequadas à correção do desigualamento a corrigir. Regra de Adequação. Tal adequação se exprime na sua racionalidade. Por isso, é também uma Regra de Razoabilidade. Quarta condição, a finalidade dessas normas deve ser a correção de desigualdades sociais. Regra de Finalidade. (...) Quinta, enfim. As medidas, como aponta a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, devem ser temporárias. Regra de Temporariedade.(...)”

Observa-se, por outro lado, que na avaliação da proporcionalidade e adequação do tratamento diferenciado, entra em jogo um elemento reverso – a *não onerosidade (excessiva) para outros grupos ou para a sociedade como um todo*. Trata-se de uma condição que, por um lado, deflui do próprio princípio da igualdade. Realmente, uma de suas projeções é a igualdade quanto aos encargos. Disto, deriva a regra da proporcionalidade do ônus decorrente do tratamento diferenciado em relação ao ônus a serem suportados pelos outros grupos sociais. Por outro, decorre da razoabilidade. *Desarrazoado, sem dúvida, é onerar (excessivamente) o todo social ou outros muitos grupos para beneficiar um deles, ainda que em reparação de desvantagens.*” (grifos nossos)¹

No caso das duas propostas sob exame, o desatendimento do requisito *temporariiedade* revela-se, desde logo, flagrante na PEC nº 205/07; na verdade, não só não se prevê um termo final para a discriminação positiva pretendida, como se propõe seu aumento progressivo ao longo do tempo, até se fixar em um percentual máximo a ser observado como regra de caráter permanente. Na PEC nº 371/13, a fração de vagas reservadas é estabelecida, sem norma de transição, em um terço das vagas disponíveis e inserida no corpo permanente da Constituição, *tout court*.

Para além disso, as propostas em exame também não parecem atender ao que o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho identifica como o necessário “elemento reverso” da proporcionalidade e adequação do tratamento diferenciado, já que ambas impõem ônus excessivo não só para os concorrentes às vagas “não-reservadas”, mas para a sociedade como um todo, que teria seu sistema de representação política distorcido em relação à real vontade popular. A título de aumentar a representatividade das mulheres nas casas legislativas, a discriminação positiva proposta acabaria por atingir o direito de igualdade *entre os eleitores em geral*, que passariam a ter seus votos computados em pesos diferentes conforme recaísse a respectiva escolha em homem ou mulher, sobrevalorizando-se a última em detrimento da primeira.

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. “Aspectos jurídicos das ações afirmativas”. Artigo publicado na Revista do TST, Brasília, v. 69, n. 2, jul./dez. 2003.

O fato é que, no campo específico da disputa eleitoral, o princípio da isonomia formal assume uma dimensão ainda mais importante, já que a igualdade de condições e de chances entre os concorrentes constitui peça elementar do jogo democrático e garantia, portanto, dos direitos políticos de todos os cidadãos de serem igualmente representados nos órgãos de governo. Esse é o entendimento de boa parte de nossa doutrina constitucional. Veja-se:

“Não temos dúvida de que a ‘igualdade de chances’ é princípio integrante da ordem constitucional brasileira. (...) Em virtude de sua densidade axiológica, a chamada ‘força irradiante do princípio da igualdade’ parece espalhar-se por todo o ordenamento jurídico, contemplando, de forma ampla, todos os direitos e situações. (...) De resto, a concorrência é imanente ao regime liberal e democrático, tendo como pressuposto essencial e inafastável a neutralidade do Estado. (...) É o que se constata na seguinte passagem do preclaro magistério de Francisco Campos: ‘O regime liberal e democrático postula a concorrência não apenas como categoria histórica, mas como a categoria ideal da convivência humana. Ora, a *concorrência pressupõe, como condição essencial, necessária ou imprescindível, que o Estado não favoreça a qualquer dos concorrentes, devendo, ao contrário, assegurar a todos um tratamento absolutamente igual, a nenhum deles podendo atribuir prioridade ou privilégio que possa colocá-lo em posição especialmente vantajosa em relação aos demais.*’ (...)”² (grifos nossos)

Estabelecer, portanto, como pretendem as duas propostas de emenda à Constituição em exame, espécie de discriminação positiva em favor das mulheres numa disputa que só se legitima, democraticamente, quando se assegura igualdade de condições entre os concorrentes, é onerar excessivamente não só o outro grupo de concorrentes possível, mas também a sociedade como um todo, os eleitores em geral.

Como bem observou o Deputado Maurício Quintella Lessa, em seu voto em separado, esse tipo de proposta impõe à sociedade

² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. “Curso de Direito Constitucional”. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 786.

que um percentual de cadeiras do parlamento será ocupado por mulheres e que muitos dos homens, eventualmente escolhidos pela vontade popular, serão excluídos compulsoriamente. O ilustre parlamentar chegou a apresentar alguns cálculos, feitos a partir do último resultado eleitoral então conhecido (eleições de 2006), para simular o que teria ocorrido com a aplicação do percentual inicial de 20% de vagas para mulheres (previsto na PEC nº 205/2007) na representação dos Estados com maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados. Como apontou ele, “dez candidatos de São Paulo, nove de Minas Gerais, três do Rio de Janeiro, seis da Bahia e seis do Paraná seriam ‘trocados’ após o resultado das eleições por igual número de mulheres com votação bem menos expressiva e, no Senado, o mesmo aconteceria com dezessete candidatos, sendo nesse caso agravado pelo fato de serem eleições majoritárias com uma ou duas vagas por unidade da federação. A vontade popular não seria respeitada, violando-se a soberania do voto. Teríamos um sistema de representação distorcido em relação à vontade popular”.

Em resumo, as propostas aqui examinadas, na verdade, acabam por atingir, pelo excesso, pela desproporcionalidade do ônus a ser imposto a todos em nome da desejada representatividade maior para as mulheres no Parlamento, o princípio constitucional do sufrágio universal e do voto com valor igual para todos consagrado no art. 14, *caput*, da Constituição Federal, princípio imbricado, indissociavelmente, na cláusula pétrea inscrita no art. 60, § 4º, inciso II, do mesmo texto constitucional.

Por todas as razões aqui ventiladas, nosso voto não poderia ser outro senão no sentido da inadmissibilidade das Propostas de emenda à Constituição de nºs 205/07, principal, e 371/13, apensada.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputada Keiko Ota
Relatora