

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## 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

**Relator:** Deputado TARCÍSIO MOTTA

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei complementar em epígrafe, de autoria dos Deputados Sâmia Bonfim e Marcelo Freixo, altera a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, que disciplina a fixação do número de Deputados, para criar cota de 50% das vagas para cada sexo.

Os autores argumentaram que as mulheres são mais de 50% da população brasileira, mas tal porcentagem não encontra reflexo na sua representatividade no Poder Legislativo. Registraram que, no pleito de 2018, das 54 vagas no Senado, apenas 12,96% foram ocupadas por mulheres; na Câmara dos Deputados, das 513 vagas, apenas 15% foram ocupadas por mulheres; e do total de 1059 vagas de todas as Assembleias Legislativas, apenas 15,20% foram ocupadas por mulheres.

Isto posto, concluíram que “não podemos dizer que temos um sistema de representação legítimo, quando mais da metade da população não está representada pelo sistema democrático”, motivo pelo qual foi apresentado o presente projeto, a fim de garantir a maior participação das mulheres na política, trazendo “para o debate público e o processo político perspectivas



\* C D 2 3 3 6 8 7 2 3 4 1 0 0 \*

femininas, resultando numa democracia mais inclusiva, potencializando a construção de políticas públicas que atendam à diferentes interesses da coletividade”.

À proposição principal, encontra-se apenso o Projeto de Lei Complementar nº 109, de 2019, de autoria da Deputada Gleisi Hoffmann, que altera a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, para estabelecer percentual de 50% das vagas destinadas ao preenchimento por mulheres nas eleições proporcionais.

As proposições tramitam em regime de prioridade e estão sujeitas à apreciação pelo Plenário, tendo sido despachadas à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, para análise do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

Em 2019, a **Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher** registrou que

se o Brasil ocupava, em 2011, segundo um dos Projetos em análise, a 108<sup>a</sup> posição no ranking da União Inter-Parlamentar de participação feminina nas câmaras baixas, hoje ocupa a 134<sup>a</sup> 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).

Diante desse quadro, considerou ser meritório que se lance mão de políticas para reverter a situação atual.

Registrhou, no entanto, haver a necessidade de se promover alguns ajustes no modelo adotado pelos projetos em análise:

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

(...)

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.

Isto posto, o **substitutivo apresentado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher** altera o art. 1º da Lei Complementar nº 78, de 1993, para estabelecer que “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”.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

As proposições em análise vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (art. 32, IV, “a”, do RICD) bem como do seu mérito, por tratarem de matéria relativa aos sistemas eleitorais e representação política (art. 32, IV, “f”, do RICD).

Quanto à **constitucionalidade formal**, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

As proposições têm como objeto tema concernente ao Direito Eleitoral, matéria de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF/88). É legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, constatamos ser adequada a veiculação da matéria por meio de lei complementar federal, por



\* C D 2 3 3 6 8 7 2 3 4 1 0 0 \*

tratar-se da alteração de lei complementar (LC nº 78/1993) editada nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.

No que diz respeito à análise da **constitucionalidade material** e da **juridicidade**, o método para determinação da reserva de vagas poderia contrastar com o sistema proporcional estabelecido pela Constituição de 1988 ao desconsiderar a agremiação política no preenchimento das vagas.

Contudo, essa questão também foi apontada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, que destacou:

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 a 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.** (grifo nosso)

O projeto foi então aprimorado pelo **substitutivo** apresentado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, que estipulou a regra de alternância de sexos para ocupação das vagas conquistadas por cada partido político, determinadas a partir do cálculo do quociente partidário, conformando-se, portanto, com o sistema eleitoral proporcional instituído pela Constituição Federal em seu art. 45.

Quanto ao **mérito**, entendemos que as alterações propostas merecem prosperar. O Brasil está entre os países com os piores indicadores da



América Latina e do mundo no que diz respeito à participação política das mulheres.

Em estudo realizado pela União Interparlamentar, organização internacional responsável pela análise dos parlamentos mundiais, dentre 192 países analisados, o Brasil encontra-se na 132º colocação do ranking de participação de mulheres na política nacional, atrás de países como Paquistão, Indonésia, Etiópia, Angola, Egito, El Salvador, Serra Leoa, Marrocos, Somália, Tailândia, dentre tantos outros, com um percentual de 17,5% de mulheres na Câmara dos Deputados e de 18,5% no Senado Federal<sup>1</sup>.

O sistema eleitoral proporcional brasileiro, que tem como uma de suas características principais contribuir para a composição de um parlamento que deveria espelhar a sociedade, não tem logrado promover a inclusão feminina na política a níveis satisfatórios. Em comparação com países da América Latina, o Brasil possui um dos mais baixos percentuais de mulheres no parlamento, conforme ilustra o gráfico abaixo, disponível no site do Instituto de Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA)<sup>2</sup>:

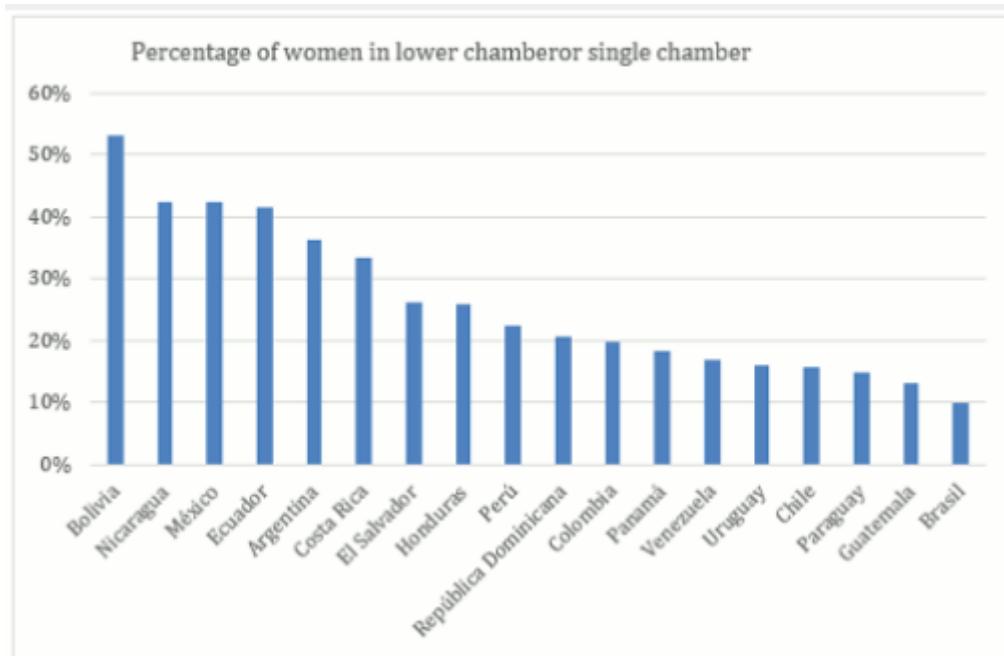


Gráfico 1. Percentual de mulheres na Câmara Baixa ou na única Câmara. Publicado em 07/03/2016.

Diante desse quadro, foram aprovadas algumas medidas de incentivo à participação feminina na política, como a reserva de vagas para

1 Disponível em <https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2023>. Acesso em 14/07/2023.

2 Fonte: Equality in Latin America, where are we headed? Disponível em: <http://www.idea.int/news-media/news/equality-latin-america-where-are-we%20headed-0>. Acesso em 14/07/2023.



candidaturas (Lei nº 9.504/97, art. 10, § 3º) e, mais recentemente, a distribuição proporcional dos fundos eleitoral e partidário e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão (CF/88, art. 17, § 8º, incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022). Não obstante, as medidas adotadas não foram capazes de corrigir as graves distorções de sub-representação das mulheres no Parlamento, motivo pelo qual julgamos adequada a adoção da regra de alternância entre os sexos para ocupação das vagas conquistadas por cada partido político, a fim de conseguirmos, na prática, um percentual próximo a 50% para cada um dos sexos.

Julgamos relevante consignar que, como bem ressaltou a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher em seu parecer,

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 mulheres.<sup>3</sup>

Por fim, no que concerne à **técnica legislativa**, as proposições adequam-se ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis, devendo apenas, no texto do substitutivo da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, ser suprimidos os sinais gráficos indicativos da manutenção do texto posterior ao § 3º que se pretende acrescer ao art. 1º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, uma vez que não há texto a ser mantido após esse dispositivo. Tal correção deverá ser feita no momento da redação final da matéria.

Diante do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei Complementar nºs 35/2019 e 109/2019, nos termos do substitutivo da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher.**

<sup>3</sup> 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.



\* C D 2 3 3 3 6 8 7 2 3 4 1 0 0

Sala da Comissão, em **de** **de 2023.**

Deputado TARCÍSIO MOTTA  
Relator

