



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

VOTO EM SEPARADO

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a
Proposta de Emenda à Constituição nº
38, de 2015, primeira signatária a
Deputada LUIZA ERUNDINA, que dá
nova redação ao § 1º do art. 58 da
Constituição Federal, para garantir a
representação proporcional de cada sexo
na composição das Mesas e Comissões
do Congresso Nacional, da Câmara dos
Deputados e do Senado Federal.

Relator: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

I – RELATÓRIO

A presente proposta de emenda à Constituição, cuja primeira signatária é a nobre deputada federal Luiza Erundina, objetiva, em artigo único, alterar a redação do § 1º, do art. 58, da Constituição Federal, para garantir a representação proporcional de cada sexo na composição das Mesas e Comissões do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Para tanto, estabelece duplicidade de regra, em regime de cumulatividade normativa, com salvaguarda às Mesas e Comissões parlamentares de, no mínimo, um assento destinado à parlamentares mulheres.

Seu texto é o seguinte:

‘Art. 58.



SF/16875.44906-60



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa, **bem como a representação proporcional de cada sexo dos integrantes da respectiva Casa, assegurando, ao menos, uma vaga para cada sexo.**
.....’ (NR)

Como bem salientou a nobre relatora da proposição, “na justificação da iniciativa está registrado que pesquisas comparativas demonstram que o nosso País está mal situado no ranking que registra a igualdade entre os sexos, a partir de quatro variáveis: participação na política, participação na economia, acesso à educação e acesso à saúde. (...) A justificação, ademais, consigna a necessidade de mudar a situação de pouca participação política das mulheres por meio de ações concretas, como a de que trata a proposição, que tem o objetivo de garantir a presença das mulheres na composição das Mesas e demais comissões do Congresso Nacional e de cada uma de suas Casas.”

A nobre relatora apresentou voto pela aprovação da matéria, tal como viera da Câmara dos Deputados.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

Este é o relatório.

II - ANÁLISE

Nos termos do art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, apresento “Voto em Separado” ao Parecer da relatora, Senadora Vanessa Grazziotin, pelos fundamentos a seguir.

Trata-se de uma proposta de reforma constitucional, decorrente da permissividade que se atribui ao poder constituinte derivado, ora representado por este Parlamento em seu atual mandato popular.



SF/16875.44906-60



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

Busca-se, mediante a alterabilidade da regra de representação proporcional político-partidária que norteia a composição dos órgãos parlamentares, fazer incluir mecanismo de representação proporcional baseada no gênero, de maneira a assegurar maior participação feminina no desenho institucional orgânico do Congresso Nacional e de suas Casas legislativas.

Primeiramente, quanto à **constitucionalidade** da matéria, temos que a proposição não merece reparo. A iniciativa legislativa é adequada; a via eleita, correta; e não se constata os óbices formais ou materiais que a Constituição fixa como limites à atividade legislativa infraconstitucional. A proposição está lavrada em boa técnica legislativa e não há ofensa à juridicidade sistêmica.

No entanto, quanto ao **mérito**, somos por sua rejeição integral.

Em reunião recentemente havida nesta Comissão, rejeitou-se, por larga maioria de votos, proposição legislativa fruto de ação afirmativa tal como a presente proposta.

Tive a honra de ter sido designado relator do vencido e peço vênha para aqui reproduzir parte considerável dos argumentos então lavrados, eis que representam a linha mestre dos fundamentos que nos convence pela necessidade de rejeição da presente matéria.

A Constituição federal estabelece o desenho administrativo, político e jurídico do Estado republicano e democrático brasileiro. Optou-se, quando da assembleia nacional constituinte, por um modelo de representatividade democrática que privilegiasse o partidarismo político no País e a expressão soberana popular, através do sufrágio universal.

Houve, por assim dizer, a valorização do preceito da autonomia partidária e da soberania do voto e, por via de consequência, do privilégio do ativismo político-partidário como fundamento da organização dos partidos políticos. Portanto, por esse viés, eventual composição de órgãos das Casas legislativas ancorada em critério de gênero dependeria, forçosamente, de maior participação (espontânea) da mulher na política, de tal maneira a que



SF/16875.44906-60



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

essa presença reverbere na composição político-partidária.

Vale dizer: havendo mais mulheres candidatas e, se assim for a vontade popular, haverá mais parlamentares mulheres e, logo, maior proporcionalidade de composição feminina nas bancadas parlamentares.

No entanto, é de se notar que a regra primitiva estabelecida pelo poder constituinte originário foi o de espelhar a composição das Casas legislativas de acordo com a proporcionalidade político-partidária, de maneira a assegurar o fundamento republicano do pluralismo político (art. 1º, inc. V, CF).

Em outras palavras, devem as Casas legislativas serem compostas e organizadas de maneira a representar, proporcionalmente, as diversas vertentes políticas e ideológicas da população brasileira.

Diante da impossibilidade existencial e real de conferir precisa correspondência parlamentar à diversidade de pensamento dos milhões de cidadãos brasileiros, adotou-se o critério da representação proporcional, por ser o mais justo e adequado ao desafio real democrático ora exposto.

Assim sendo, instituir regra de proporcionalidade por gênero, sobretudo cumulada com a representatividade político-partidária, é ferir de morte a soberania do voto popular.

Diversos questionamentos podem e devem ser enfrentados antes de deliberarmos a presente proposta.

Ora, e se a população brasileira optar por eleger menos de 1% de deputadas e senadoras do total de vagas disponíveis no Parlamento? A composição das Mesas e Comissões, que é em número limitadíssimo de vagas, certamente terá a presença, por imposição da cota de gênero, de parlamentar mulher superando, e muito, a proporcionalidade de representação político-parlamentar.

Em um exercício retórico, vamos imaginar que um Partido qualquer



SF/16875.44906-60



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

recentemente criado, de pouca expressão política e inexistente história democrática, talvez mesmo casuisticamente criado, tenha – vamos supor – três senadoras eleitas, correspondente a 100% de sua bancada, superando, assim, um Partido tradicional, de larga maturidade democrática, como o Partido dos Trabalhadores ou o Partido da Social Democracia Brasileira, do qual faço parte, que tem maior bancada, porém menos mulheres em sua composição. A esse Partido neófito, será assegurado assento na Mesa diretora a que, por exemplo, meu Partido ou o PT não teria, apesar de bancadas maiores.

A proporcionalidade de representação parlamentar estaria violada, com privilégio do critério de gênero, em detrimento do critério do pluralismo político.

Essa, aliás, é uma questão fundamental: e na hipótese de colisão de princípios, como no caso de não ser possível, matematicamente, conciliar a regra de representação proporcional de gênero com a político-partidária?

Qual deverá prevalecer?

Pela cota mínima instituída, há uma evidente prevalência do critério de gênero sobre o político-partidário. Essa hipótese, por si, pode ensejar não uma inconstitucionalidade material da PEC, mas uma composição parlamentar das Mesas e Comissões absolutamente inconstitucional, eis que estar-se-ia afetando cláusula pétrea implícita.

Dúvida não há quanto a isso: o mínimo a se assegurar é a regra de proporcionalidade por representação político-partidária, e não de gênero. Em caso de conflito concreto entre as regras propostas, necessariamente não se poderia, por força do chamado *effet cliquet*, retroceder em direitos fundamentais e garantias constitucionais, entre as quais os fundamentos da República.

Ora, é evidente, da simples leitura da Constituição federal, que a representação política se faz por partidos políticos. Nos termos da Lei fundamental brasileira, são os partidos políticos que organizam a manifestação do sufrágio universal. Não são os gêneros, mas, sim, os partidos políticos. São



SF/16875.44906-60



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

– e devem continuar a sê-lo – os partidos políticos os responsáveis por canalizar a manifestação do eleitorado e, por isso, devem ser os partidos políticos os norteadores da composição parlamentar decorrente do voto soberano popular.

Além disso, o fato de duas mulheres terem em comum o gênero não conduz, necessariamente, a que elas tenham em comum a mesma visão sobre as questões políticas, econômicas, sociais e sequer sobre as questões típicas e específicas de gênero, como, por exemplo, o direito à interrupção de uma gestação indesejada.

Não são raros os casos de divergência ideológica e política entre representantes parlamentares de mesmo gênero. Não há base concreta para se pensar o contrário.

Não se negam, aqui, aspectos históricos de sonegação da presença da mulher na política brasileira. Trata-se de herança cultural que merece ser revista e urgentemente abandonada. No entanto, há que se ponderar sobre como essa mudança ou quebra de paradigma histórico deva ocorrer.

Entendo que se está tutelando, mediante imposição vertical no plano democrático, a (re)configuração da representatividade popular não pelo interesse direto do resultado das urnas, mas pela atuação interposta de representantes populares: nós, parlamentares.

Não reputo adequada essa solução.

Ações afirmativas visando ao resgate do equilíbrio isonômico no tratamento e nas oportunidades nas questões de gênero são fundamentais, porém, há que se impor limite. Propostas legislativas como a presente revestem-se de caráter perigosamente dissociados do interesse popular, uma vez que é o povo, e somente o povo, a quem compete a última palavra na escolha de seus representantes. Dessa maneira, creio que, no cenário político,



SF/16875.44906-60



SENADO FEDERAL

GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

proposições como a presente podem conduzir a resultados nefastos para a legitimidade do cenário político-democrático republicano.

Demais disso, mesmo ações afirmativas já implementadas têm se mostrado de pouca eficácia prática, haja vista a edição de leis eleitorais específicas em que se estabeleceram medidas pontuais de resgate da participação feminina na política. É o caso da Lei nº 9.504, de 1997, que estabelece normas para as eleições. Seu art. 10, § 3º, previa claramente que *“do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”*.

Mesmo após as sucessivas reformas eleitorais que promoveram mudanças nesse diploma legal, ainda assim a questão não encontrou seu eixo de pacificação dos interesses políticos, tanto assim é que diversas outras proposições legislativas vêm sendo apresentadas e – irresponsavelmente – aprovadas no Congresso Nacional, sempre visando contornar a ineficácia da tutela vertical e impositiva dos interesses populares.

Ora, é o voto popular o responsável pela maior ou menor participação das mulheres na política. É do eleitor a responsabilidade, não primária, mas última, na definição orgânica do Estado democrático brasileiro.

Por tal razão, a instituição pela via legislativa, de cotas de gênero seja na formação de candidaturas ou chapas, seja na formação da composição de órgãos legislativos, acaba por privar do eleitor a expressão fiel de sua vontade, mitigando os fundamentos da democracia, além de suprimir a autonomia partidária e afrontar o pluralismo político.

Firme nessas razões, temos que a proposta não mereça prosperar.



SF/16875.44906-60



SENADO FEDERAL
GABINETE do Senador Aloysio Nunes Ferreira

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa da proposta e, no mérito, por sua **rejeição**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16875.44906-60