

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 414, de 2018, do Senador Dalírio Beber, que *estabelece um percentual mínimo para cada sexo na composição dos órgãos executivos dos conselhos fiscalizadores de profissões regulamentadas e da Ordem dos Advogados do Brasil.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea f, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 414, de 2018, do Senador Dalírio Beber, que *estabelece um percentual mínimo para cada sexo na composição dos órgãos executivos dos conselhos fiscalizadores de profissões regulamentadas e da Ordem dos Advogados do Brasil.*

O PLS nº 414, de 2018, é composto por cinco artigos.

O art. 1º indica o objeto da proposição assim como seu âmbito de abrangência, qual seja, estabelecer um percentual mínimo para cada sexo na composição dos órgãos executivos dos conselhos fiscalizadores de profissões regulamentadas e da Ordem dos Advogados do Brasil.

O art. 2º assegura a cada sexo o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) na composição dos órgãos executivos dos conselhos federais e dos conselhos regionais fiscalizadores de profissões regulamentadas. Seu § 1º traz especificações quanto ao cálculo do percentual. O § 2º esclarece que, para efeito da proposição, são considerados órgãos executivos a Presidência, a Vice-Presidência, as diretorias e as corregedorias, sem prejuízo do que dispuser o regimento interno de cada conselho. O § 3º prevê que o descumprimento do disposto neste artigo implicará a anulação da eleição para renovação do órgão executivo correspondente.

O art. 3º propõe a alteração dos arts. 55 e 59 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que *dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)*, para reproduzir no âmbito do Conselho Federal e dos Conselhos Seccionais da OAB, as regras gerais veiculadas no art. 2º desta proposição.

O art. 4º veicula regra de transição, facultando o cumprimento progressivo do percentual de 30% (trinta por cento) nos dois anos subsequentes à entrada em vigor da lei que resultar da aprovação deste PLS, sendo obrigatório reservar o percentual mínimo de 10% (dez por cento) no primeiro ano e de 20% (vinte por cento) no segundo ano.

O art. 5º estabelece que a Lei que resultar da eventual aprovação desta proposição entrará em vigor após decorrido um ano da data de sua publicação oficial.

Na justificação, o autor sustenta, em síntese, que, apesar dos avanços verificados nas últimas décadas quanto à ocupação de espaços no mercado de trabalho, tanto no setor público como no setor privado, assim como nas universidades e na política, ainda resta um longo caminho a ser percorrido até que se possa alcançar a igualdade entre homens e mulheres. A composição das diretorias dos conselhos (federais e regionais) de fiscalização profissional é citada como exemplo dessa disparidade de gênero. Em conclusão, o autor pede a aprovação do PLS nº 414, de 2018, pois ele



SF/19218.71662-99

SF/19218.71662-99

significa um passo importante na luta pela igualdade de gênero, tanto pela distribuição proporcional das vagas nos órgãos de direção dos conselhos profissionais, como pela sinalização de que as mulheres são capazes de estar representadas em todas as áreas da atuação profissional. Especificamente quanto ao Conselho Federal da OAB, em face de sua posição institucional estabelecida pela Constituição de 1988, que a legitima a propor ação direta de constitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, defende o autor que as alterações terão o efeito de tornar mais visível a agenda de defesa de direitos das mulheres no âmbito do Poder Judiciário. Sustenta a constitucionalidade e eficácia da política de cotas e pleiteia uma implementação gradual dos percentuais nos dois primeiros anos após a publicação da lei, em face da existência de numerosos obstáculos de natureza cultural.

O PLS nº 414, de 2018, foi distribuído à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e à CCJ, cabendo à última a decisão terminativa. No prazo regimental não foram recebidas emendas.

No dia 21/03/2019, a CDH aprovou o relatório da Senadora Zenaide Maia, que passou a constituir o parecer da Comissão – Parecer (SF) nº 5, de 2019 –, favorável ao PLS nº 414, de 2018.

Em 25/04/2019, tive a honra de ser designado relator da matéria nesta CCJ.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos regimentais indicados, dispor sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade e mérito da proposição.

No que concerne à constitucionalidade formal da proposição, cabe esclarecer que a Constituição Federal (CF) atribui à União, consoante o que estabelece o inciso XVI de seu art. 22, a competência privativa para

SF/19218.71662-99

legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.

Cumpre ao Congresso Nacional, à luz do que estabelece o art. 48, *caput*, da CF, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Ainda no âmbito da constitucionalidade formal da proposição, existe importante questão a ser enfrentada que diz respeito à incidência da cláusula de reserva de iniciativa legislativa do Presidente da República de que trata o art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, da CF.

Uma das condições para o exercício das profissões é a existência de conselhos profissionais responsáveis pela fiscalização da atuação dos profissionais, em defesa dos interesses dos cidadãos.

É pacífico na legislação, na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), o entendimento de que os conselhos federais e regionais de fiscalização das profissões são autarquias federais, as chamadas “autarquias corporativas”, criadas por leis específicas, nos termos do art. 37, inciso XIX, da CF, que exercem atividades típicas de Estado em caráter descentralizado, de acordo com o que estabelece o art. 5º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e, assim, integram a administração pública federal indireta. Nesse sentido, sua criação ou extinção estaria reservada a iniciativa legislativa do Presidente da República.

Todavia, o PLS nº 414, de 2018, não trata de criação ou extinção de autarquias. Não trata tampouco dos elementos essenciais que integram as Leis que regulam o exercício das profissões como: caracterização e o estabelecimento de condições para o exercício das profissões; uso de título profissional; exercício ilegal da profissão; atribuições profissionais e a coordenação de suas atividades; fiscalização do exercício profissional; fixação do número de membros e das competências dos conselhos regionais e federais profissionais; regras sobre pagamento de anuidades, emolumentos e taxas; e imposição de penalidades.

Nesse sentido, não há que se falar em constitucionalidade formal do PLS nº 414, de 2018, por mitigação da reserva de iniciativa legislativa do Presidente da República.

Poder-se-ia alegar, ainda, que o PLS nº 414, de 2018, trata de matéria afeta à organização e funcionamento de órgãos que integram a administração pública federal indireta, sem aumento de despesas, e, dessa forma, deveria ser disciplinada por decreto do Presidente da República, à luz do que estabelece o art. 84, inciso VI, alínea *a*, da CF.

Verificamos que as Leis que regulam o exercício de profissões preveem entre as atribuições dos conselhos federais a elaboração de seu regimento interno e o estabelecimento de normas gerais para os regimentos dos conselhos regionais. São esses regimentos internos os diplomas normativos aptos a tratar da organização e funcionamento dos conselhos profissionais.

Analizando os regimentos internos, em especial, na parte que trata da diretoria, verificamos que eles fazem menção aos cargos que a integram, à periodicidade e quórum para eleição, à definição de quem pode votar e à forma como as candidaturas são apresentadas, individualmente ou em chapas.

Não identificamos na análise da proposição nada que se refira à organização e funcionamento dos conselhos profissionais e, desse modo, atraia a competência privativa do Presidente da República, de que trata o art. 84, inciso VI, alínea *a*, da CF.

É legítima, pois, sob a ótica da constitucionalidade formal, a iniciativa legislativa parlamentar que vise a aprimorar a proteção aos direitos fundamentais das mulheres, nos precisos termos do *caput* do art. 61 da CF.

Trata-se, na verdade – e neste ponto já adentramos a análise quanto à constitucionalidade material e mérito da proposição –, de conferir efetividade a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do



SF/19218.71662-99

Brasil previsto no inciso IV do art. 3º da CF, qual seja, o de *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*.

SF/19218.71662-99

No caso em tela, a proposição visa – com o implemento de cotas por sexo na composição dos órgãos executivos dos conselhos federais e regionais fiscalizadores de profissões regulamentadas – minimizar a discriminação sofrida pelas mulheres no mercado de trabalho, em especial nos cargos estratégicos e de direção das “autarquias corporativas”.

Já se encontra pacificado, há tempos, na jurisprudência do STF, o entendimento de que o princípio isonômico ao qual se refere o *caput* do art. 5º da CF, em sua consagrada fórmula de que “todos são iguais perante a lei”, não é a isonomia formal que observa apenas a literalidade da norma, mas sim a isonomia substantiva, que avalia as circunstâncias e o contexto material em que se insere a norma.

Citamos, para comprovar o alegado, trechos do que foi decidido pelo STF no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, que questionava a constitucionalidade do sistema de cotas destinado ao ingresso de estudantes negros e indígenas na Universidade de Brasília (UnB):

(...) I – Não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no *caput* do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. (...) (grifamos)

SF/19218.71662-99

Entende, então, o STF, que o princípio isonômico constitucional deve ser adotado em sua dimensão substantiva e que as políticas de ações afirmativas são compatíveis com esse entendimento.

O STF reafirmou, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, em 08/06/2017, seu posicionamento no sentido de que a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa está em consonância com o princípio da isonomia para, entre outros fundamentos, declarar a constitucionalidade da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta.

Decorre dessa interpretação conferida ao princípio isonômico geral previsto no *caput* do art. 5º da CF, o entendimento de que a isonomia específica, contida no inciso I do mesmo dispositivo constitucional – que assevera que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” –, não deve ser restringida à sua dimensão formal.

Paradigma dessa interpretação ampliada do princípio da isonomia aplicada especificamente ao contexto de discriminação das mulheres em nosso país foi a decisão do STF, em 15/03/2018, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, que impugnava a constitucionalidade do art. 9º da Lei nº 13.165, de 2015, mais conhecida como “Lei da Minirreforma eleitoral”.

Nessa decisão, o STF reafirmou seu entendimento de que o princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas que podem ser utilizadas para permitir a superação de qualquer forma de discriminação fundada em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada.


SF/19218.71662-99

No caso específico, a decisão visava assegurar a proporcionalidade na destinação dos recursos do fundo partidário, observado o número de candidaturas femininas para as eleições majoritárias e proporcionais.

Vemos, dessa forma, que a doutrina constitucional, a legislação e a jurisprudência do STF têm convergido para admitir a implementação de políticas de ações afirmativas – gênero do qual o estabelecimento de cotas é espécie – em prol de segmentos populacionais específicos, que historicamente são privados de seus direitos fundamentais, para que a isonomia substantiva e o objetivo fundamental que consiste na eliminação de quaisquer espécies de preconceitos sejam concretizados.

Entendemos, ademais, que a fixação do percentual mínimo de 30% para cada sexo na composição dos órgãos executivos dos conselhos profissionais pelo art. 2º do PLS nº 414, de 2018, preenche os requisitos específicos dos três subprincípios que integram o conceito do princípio da razoabilidade, dimensão substantiva do princípio do devido processo legal, previsto no inciso LIV do art. 5º da CF: *i)* atende ao subprincípio da adequação, em face da compatibilidade entre o meio eleito (fixação de cotas) e o fim almejado (aumento da participação das mulheres nos colegiados indicados); *ii)* observa o subprincípio da necessidade, tendo em vista a imprescindibilidade da alteração da realidade caracterizada pela sub-representação feminina nos órgãos diretivos dos conselhos profissionais; e *iii)* é compatível com o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, pois a regra proposta não gera custos desproporcionais a nenhum segmento populacional em face dos benefícios que serão criados.

Entendemos, em conclusão, que o PLS nº 414, de 2018, é compatível formal e materialmente, com a Constituição de 1988.

No que concerne a juridicidade, entendemos adequada a alteração proposta pelo art. 3º do projeto de lei aos arts. 55 e 59 da Lei nº 8.906, de 1994, que tratam, respectivamente, do Conselho Federal e dos

Conselhos Seccionais da OAB, tendo em vista o caráter “sui generis” que foi atribuído pelo STF à OAB no julgamento da ADI nº 3.026.

Avaliamos que a regra de transição (art. 4º) e a cláusula de vigência (art. 5º) são apropriadas, tendo em vista a relevância e amplitude das inovações propostas pelo projeto de lei.

A proposição observa, ainda, os parâmetros de técnica legislativa fixados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Não identificamos óbices quanto à regimentalidade da proposição.

O mérito do projeto de lei é evidente por enfrentar uma das mais importantes dimensões da discriminação contra a mulher existentes em nossa a sociedade, vale dizer, a discriminação no mercado de trabalho e na direção estratégica de órgãos e entidades públicos.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, regimentalidade e, no mérito, votamos pela aprovação do PLS nº 414, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19218.71662-99



SF/19218.71662-99