

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 763, de 2021, do Senador Wellington Fagundes, que *altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de, ao menos, trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para as mulheres e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas femininas*; e o Projeto de Lei nº 1.333, de 2021, do Senador Paulo Paim, que *acrescenta art. 83-A à Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas*.

Relatora: Senadora **ZENAIDE MAIA**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 763, de 2021, que altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de, ao menos, trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para mulheres e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas femininas; e o PL nº 1.333, de 2021, que altera o Código Eleitoral para reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.

As duas proposições abordam, como justificação, a baixa representatividade feminina no parlamento brasileiro, expondo a necessidade da adoção de medidas mais efetivas que garantam participação mais equilibrada entre homens e mulheres na composição do Poder Legislativo. Para tanto,

propõem que à regra de reserva de candidaturas por sexo, atualmente em vigor, se agregue nova regra que determine a reserva de um número mínimo de cadeiras no parlamento para cada sexo.

O PL nº 1.333, de 2021, de autoria do Senador Paulo Paim, propõe que se acrescente ao Código Eleitoral art. 83-A prevendo que, quando da renovação do Senado Federal por dois terços, uma das vagas seja reservada para candidatos do sexo masculino e a outra para candidatas do sexo feminino. Propõe, ainda, parágrafo único prevendo que os suplentes dos candidatos de que trata o art. 83-A devem ser do mesmo sexo do respectivo candidato.

O PL nº 763, de 2021, de autoria do Senador Wellington Fagundes, além de propor a reserva de uma vaga para cada sexo quando da renovação do Senado Federal por dois terços, estabelece regras também para a eleição de Deputados Federais, Estaduais e Distritais, assim como Vereadores, propondo a alternância entre os sexos, a partir da candidata mulher mais votada, até que cada um dos sexos tenha ocupado, no mínimo, 30% das vagas. A partir desse percentual, segue-se a ordem de votação independentemente do sexo do candidato. Propõe modificar, também, o art. 109 do Código Eleitoral para suprimir a exigência de votação nominal mínima por candidato.

Ao final, ambos os PLs fixam a vigência imediata da lei em que a proposição se tornar.

A Presidência do Senado Federal determinou a tramitação dessas proposições em conjunto, devido à afinidade temática entre elas, despachando-as para análise desta CDH e, em caráter terminativo, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não foram apresentadas emendas às matérias.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E, incisos III e IV, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à CDH opinar sobre proposições que tratem da proteção, garantia e promoção dos direitos humanos, incluindo direitos da mulher, razão pela qual é regimental a análise da matéria por este colegiado.

Preliminarmente, destaco que a CCJ irá se manifestar sobre aspectos de juridicidade e constitucionalidade do texto e, por essa razão, o exame aqui estará concentrado na análise do mérito da proposição.

E, nesse aspecto, a matéria é relevante e digna de acolhimento, uma vez que promove o aperfeiçoamento de nossa legislação e se inscreve no conjunto de medidas adotadas neste Parlamento destinadas à promoção da representatividade feminina e dos direitos da mulher.

De acordo com o Relatório Mundial sobre a Desigualdade de Gênero de 2020, compilado pelo Fórum Econômico Mundial, que avaliou diversos países e territórios segundo a igualdade de gênero nos setores da política, economia, saúde e educação, “a política continua a ser a área onde se verificam menos progressos até o momento” em termos de equidade de gênero. Sobre o cenário brasileiro, especificamente, o estudo concluiu que “a falta da atribuição de poder político às mulheres é o quesito que mais atrapalha o desempenho global do Brasil”.¹

Para incentivar a entrada e a permanência de mulheres na política, vários países têm desenvolvido medidas, como leis de cotas ou de paridade, para promover a representação feminina nos espaços públicos de tomada de decisão. O Brasil não se encontra alheio a esse movimento. Nesse sentido, a Lei federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, prevê, no § 3º de seu art. 10, o mínimo de 30% de candidaturas de mulheres para cada partido ou coligação.

Ocorre, contudo, que os avanços legais brasileiros voltados ao incentivo das candidaturas femininas não têm se mostrado suficientes para a construção de nova praxis associada à participação mais equitativa das mulheres no Parlamento.

A esse respeito, destaco que, apesar de mais da metade da população brasileira ser feminina (51,8%)² e de as mulheres representarem a maioria do eleitorado (52,65%)³, considerando os resultados do último pleito

¹ WORLD ECONOMIC FORUM. Global Gender Gap Report 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>. Acesso em: 22/09/2022.

² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua). Rio de Janeiro, 2012-2019.

³ Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2022: mulheres são a maioria do eleitorado brasileiro. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-mulheres-sao-a-maioria-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em 25/09/2023.

eleitoral, as mulheres ocupam apenas 17,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 14,8% no Senado Federal.

Tais índices, ainda que ligeiramente superiores aos registrados nas eleições de 2018, demonstram que a sub-representação feminina no parlamento brasileiro ainda é significativa. De acordo com a União Interparlamentar (UIP), organização internacional dos parlamentos de Estados soberanos que atualmente reúne dados de 193 países, o Brasil ocupa hoje a 146ª posição no ranking em termos de participação de mulheres no parlamento, apresentando percentual bastante inferior à média global, que é de 26,4% de participação.

Essa problemática se reflete em várias instâncias associadas ao exercício da cidadania pelas mulheres, incluindo a sub-representação no processo político de defesa de seus direitos e interesses, além de contribuir para a ocorrência de violência política contra aquelas que atuam na vida política, atuação esta que desafia os papéis de gênero que lhes são tradicionalmente atribuídos.

Por isso, entre outras medidas, é preciso desnaturalizar a ausência feminina no exercício de direitos político-eleitorais.

Tal medida coaduna com os principais compromissos e diretrizes internacionais de proteção da mulher. Entre outros instrumentos, destaco a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979. Essa convenção foi recepcionada no Brasil nos termos do Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002, que estabelece no art. 3º que os Estados Partes devem adotar todas as medidas apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para assegurar o pleno desenvolvimento e progresso da mulher, garantindo-lhe o gozo e exercício de direitos e liberdade em igualdade de condições com o homem, em todas as esferas, incluindo a política. Preconiza, ainda, no art. 7º, a obrigação dos Estados Partes de tomar as medidas apropriadas para garantir, em igualdade de condições com os homens, o direito da mulher de participar na formulação de políticas governamentais e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais.

Friso que as ações afirmativas surgem como medidas reparadoras relevantes e necessárias para realocar na condição de cooperadores sociais aqueles que foram historicamente excluídos de participar. É exatamente o caso da atuação das mulheres na política.

Faz menos de um século que as mulheres conquistaram o direito de votar no Brasil, onde o sufrágio feminino foi previsto pela primeira vez apenas em 1934, mas foi efetivamente exercido de forma ampla pelas mulheres do País apenas a partir da Constituição Federal de 1988. Esse alijamento da história política nacional apresenta reflexos até os dias atuais que tornam imprescindíveis a corajosa atuação deste parlamento para a promoção de medidas que tornem a presença de mulheres na política mais igualitária. Tais medidas devem perdurar até que as ações afirmativas se tornem desnecessárias em razão da equidade entre gêneros nos espaços de poder.

Por isso, entendemos que as cotas de gênero na política representam avanço significativo para equilibrar a balança de representatividade feminina no cenário político nacional e que a cota para reservas de cadeiras proposto pode representar um novo caminho na busca pela igualdade de gênero e promoção dos direitos da mulher.

Consideramos que tanto o PL nº 1.333, de 2021, quanto o PL nº 763, de 2021, contêm ideias igualmente meritórias e bastante similares, senão praticamente correspondentes no que se refere à renovação do Senado Federal, para a busca pela igualdade de gênero na seara política. Contudo, o PL nº 763, de 2021, é mais abrangente, por alcançar também as cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador, e possui também precedência regimental, por ser mais antigo. Por essas razões, será adotado como texto-base de aprovação para a matéria.

Visualizamos, porém, que o teor do parágrafo único do art. 83-A proposto pelo PL nº 1.333, de 2021, não está previsto no PL nº 763, de 2021. A disposição merece aproveitamento no texto para o melhor atendimento dos fins a que a norma se destina. O dispositivo prevê que os suplentes tenham o mesmo sexo dos candidatos eleitos, como forma de garantir a participação dos dois sexos na composição do Poder Legislativo mesmo em caso de afastamento do titular. Por essa razão, propomos emenda que contemple a previsão, de modo que o texto a ser aprovado represente a mais completa e abrangente composição tanto do PL nº 1.333, de 2021, quanto do PL nº 763, de 2021.

Desse modo, a norma em que a proposição se tornar contempla integralmente o teor do PL nº 1.333, de 2021, por suas valorosas contribuições, sendo esta proposição rejeitada no voto meramente por razões regimentais.

Por outro lado, considerando que o intuito das proposições é aumentar a atual bancada feminina no Parlamento, fomentando a participação

de mulheres na política, não nos parece existirem motivos para que haja previsão de reserva de cadeiras para candidatos do sexo masculino.

Tal previsão, em última análise, acaba por estabelecer barreira máxima, de forma imotivada, de mulheres passíveis de serem eleitas quando da renovação do Senado Federal por dois terços, o que não atende aos fins a que a política afirmativa se destina. Por outro lado, a medida poderia ensejar discussões sobre a eventual exclusão de candidaturas de pessoas com outras combinações cromossômicas, consideradas intersexuais.

Dessa forma, sugerimos que a emenda para esse dispositivo passe a prever unicamente a reserva de uma das vagas para candidatas do sexo feminino, sem especificar o destino da vaga remanescente quando da renovação do Senado Federal por dois terços.

Por fim, no que se refere ao novel inciso I do art. 109 do Código Eleitoral proposto, verificamos que a previsão contemplando coligações em eleições proporcionais representa possível afronta ao teor do §1º do art. 17 da Constituição Federal, que admite coligações eleitorais exclusivamente nas eleições majoritárias. Diante disso, propomos a correspondente emenda para que seja assegurada a viabilidade da norma.

Desse modo, com as alterações sugeridas, a proposição estará digna de acolhida.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 763, de 2021, com as seguintes emendas, e **acatamos parcialmente** o Projeto de Lei nº 1.333, de 2021, uma vez que seu conteúdo se encontra na primeira emenda abaixo transcrita:

EMENDA Nº -CDH

Dê-se ao art. 83-A da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, proposto pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 763, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 83-A.** Quando da renovação do Senado Federal por dois terços, uma das vagas será reservada para candidatas do sexo feminino.

Parágrafo único. Os suplentes da vaga reservada para candidatas do sexo feminino de que trata o *caput* serão do sexo feminino.”

EMENDA Nº -CDH

Dê-se ao inciso I do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, proposto pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 763, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 109.**.....

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora