

PARECER

INDICAÇÃO Nº 068/2019, Projeto de Lei do Senado Federal 112/2010, na Câmara 7179/2017, que "Dispõe sobre a participação de mulheres nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

EMENTA: Lei de cotas para participação de mulheres nos conselhos de administração. Consonância com os preceitos legais vigentes.

O presente parecer tem por objeto examinar o Projeto de Lei do Senado nº 112/2010, de autoria da Senadora MARIA DO CARMO ALVES, que objetiva instituir a participação de mulheres nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A Senadora MARIA DO CARMO ALVES expõe na Justificação do Projeto de Lei: "O presente projeto de lei tem o objetivo de tornar efetiva a presença de mulheres na composição dos conselhos administrativos das empresas cujo capital majoritário seja da União. O estabelecimento dessa garantia se justifica pela necessidade de que haja a devida correspondência entre a participação das mulheres na produção dos bens públicos e sua presença nos órgãos que decidem os destinos dos recursos produzidos a



partir do esforço de toda a sociedade, inclusive, e, de maneira cada vez mais crescente, a partir do trabalho feminino.”

Ademais, explica a Senadora Maria do Carmo Alves que outros países já implementaram essa mudança: “A Noruega, por exemplo, aprovou lei semelhante em 2003, proposta não pelo Ministério da Igualdade daquele país, como seria de esperar, mas por seu Ministério de Comércio e Indústria. A lei norueguesa, entretanto, é ainda mais ampla, pois exige que 40% dos integrantes de conselhos de todas as empresas societárias daquele país sejam mulheres. (...) Outros países vêm seguindo rumo idêntico. Espanha e Holanda aprovaram leis semelhantes, com prazo até 2015 para serem cumpridas. Na França, o Senado debate a adoção gradual de uma cota para mulheres até 2016, medida que já foi aprovada pela Assembleia Nacional. Bélgica, Reino Unido, Alemanha e Suécia, por seu turno, examinam proposições legislativas sobre a matéria.”

No Senado o Projeto de Lei 112/2010 tramitou durante os anos de 2010/2017, sendo examinado pelas Comissões de Assuntos Econômicos e de Constituição, Justiça e Cidadania. Coube a última Comissão a decisão terminativa.

Na Câmara dos Deputados, casa revisora, o projeto de lei recebeu o nº 7179/2017.

Em 30 de março de 2017, a mesa diretora do Plenário determinou o encaminhamento às Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher; Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania. Ademais, foram apensados a este projeto os PL 497/2015, PL 587/2015 e 7881/2017.

No mês de agosto de 2017 foi apresentado o parecer da Relatora na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher Deputada Dâmina Pereira pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.179/2017 e dos PL's nºs 497/2015, 587/2015 e 7.881/2017, apensados, com Substitutivo, tendo sido aprovado por unanimidade.

No referido parecer a Relatora na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher Deputada Dâmina Pereira apresentou os seguintes dados:

Em estudo realizado em 2016 pelo mesmo grupo, constatou-se que, na América Latina, as mulheres têm tido uma participação ínfima nos conselhos de empresas da região. Verificou-se que os homens detêm 92,7% das posições dos conselhos de



administração das 100 maiores empresas da região, ficando as mulheres com apenas 7,3% dos lugares.

O Brasil, pelo referido estudo, situa-se em 3º lugar da região, figurando com 6,3% de participação de mulheres em conselhos de empresas, ficando atrás do Chile (7,8%) e da Colômbia (16,2%), que lidera a pesquisa na América Latina.

Na Comissão Trabalho, de Administração e Serviço Público o parecer da Relatora, Dep. Erika Kokay (PT-DF), pela aprovação deste, dos Projetos de Lei nºs 587/15, 497/15 e 7.881/17, apensados, nos termos do Substitutivo adotado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, e pela aprovação da emenda nº 1/19 da CTASP aguarda para ser votado, tendo sido retirado de pauta no último dia 30 de março de 2021.

A emenda nº 1/19 da CTASP visa assegurar a participação da mulher no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) nos conselhos das “entidades de representação civil, como Oscips, sindicatos, fundações, associações e organizações similares.”

Dispõe o Projeto de Lei nº 7.179/2017 nos termos do Substitutivo adotado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher:

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.179, DE 2017

(Apensados: PL nº 497/2015, PL nº 587/2015 e PL nº 7.881/2017)

Dispõe sobre a participação de mulheres nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a participação de mulheres nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e



demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Art. 2º Nos conselhos de administração das empresas públicas e das sociedades de economia mista de que trata esta Lei, pelo menos 30% (trinta por cento) dos membros titulares serão mulheres.

§ 1º É facultado às entidades a que se refere o caput o preenchimento gradual dos cargos definidos no caput, desde que respeitados os seguintes limites mínimos:

I – 10% (dez por cento), até 2018;

II – 20% (vinte por cento), até 2020;

III – 30% (trinta por cento), até 2022.

§ 2º No cálculo previsto neste artigo, será desprezada a fração, se inferior a 1/2 (meio), e igualada a 1 (um), se igual ou superior.

§ 3º É obrigatório o preenchimento de pelo menos uma vaga do conselho de administração com membro do sexo feminino no caso de o resultado da aplicação do critério contido no § 2º não garantir participação mínima desse gênero.

Art. 3º Observar-se-á o disposto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, no que couber, em relação aos direitos e deveres dos membros dos conselhos de administração das empresas a que se refere o art. 1º, bem como no tocante aos requisitos e impedimentos para participação nesses conselhos.

Art. 4º São nulos os provimentos de empregos, cargos ou funções públicas, inclusive na hipótese de reeleição, que desrespeitem o disposto nesta Lei.

Art. 5º As empresas referidas no art. 1º deverão adequar seus estatutos no prazo de um ano, a partir da data da publicação desta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias de sua publicação oficial.

É o Relatório. Passo a opinar.

O cerne da questão em discussão é a implementação de previsão legal de cotas para participação da mulher nos conselhos de administração, no Brasil.¹

Jesse Torres Pereira Júnior explica que há diversas modalidades de ações afirmativas, de caráter transitório, empregadas nos distintos países, destacam-se: (i) a consideração do critério de raça, gênero ou outro aspecto que caracteriza certo grupo minoritário para promover a sua integração social; (ii) o afastamento de requisitos de antiguidade para a permanência ou promoção de membros de categorias socialmente dominantes em determinados ambientes profissionais; (iii) a definição de distritos eleitorais para o fortalecimento de minorias; e (iv) o estabelecimento de cotas ou a reserva de vagas para integrantes de setores marginalizados.²

No julgamento da ADPF 186 MC / DF - DISTRITO FEDERAL, que tratou do Sistema de Reserva de Vagas (“Cotas”) no Ensino Superior, o Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, expôs sobre o problema quanto à legitimidade constitucional dos programas de ação afirmativa que implementam mecanismos por disposição legal:

O tema causa polêmica, tornando-se objeto de discussão, e a razão para tanto está no fato de que ele toca nas mais profundas concepções individuais e coletivas a respeito dos valores fundamentais da liberdade e da igualdade. Liberdade e igualdade constituem os valores sobre os quais está fundado o Estado constitucional. A história do constitucionalismo se confunde com a história da afirmação desses dois fundamentos da ordem jurídica. Não há como negar, portanto, a simbiose existente entre liberdade e igualdade e o Estado Democrático de Direito.³

¹ Alguns países, ao constatarem a baixa participação feminina nos CAs de suas empresas têm adotado ações afirmativas para ampliá-la. Branson (2011) identificou algumas dessas ações, sendo que a mais divulgada é a lei de cotas – alternativa encontrada primeiramente pela Noruega para inclusão de mulheres nos CAs. Aprovada em 2005, a lei de cotas estabelecia que, a partir de janeiro de 2008, as empresas de sociedade anônima (S.A.) deveriam ter em seus CAs 40% de seus membros do sexo feminino (BRANSON, 2011; ADAMS; FERREIRA, 2009). As empresas que não cumprissem as exigências da lei estariam sujeitas ao fechamento de capital na bolsa de valores ou até mesmo à dissolução total (BRANSON, 2011). A Espanha foi o segundo país a sugerir a lei de cotas, seguido pela Holanda e Itália (IBGC, 2011). (<https://www.periodicos.ufes.br/ppgadm/article/view/4059>)

² <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/8839/7632>

³ http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/anexo/Sistema_cotas_sct2010.pdf

Em 2013, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) emitiu carta sobre as cotas para mulheres em conselhos de administração. Na referida carta o IBGC expõe: “Das recomendações do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (2009) sobre a diversidade necessária na composição do conselho de administração decorre a importância de abranger profissionais de ambos os gêneros neste órgão. Com a participação de homens e mulheres é favorecida a diversidade de comportamentos, já que há padrões mais comuns entre um e outro grupo, resultantes das interações entre aspectos genéticos e estruturas socioculturais. (...) Todavia, o IBGC reitera seu posicionamento contra a reserva de vagas para mulheres em conselhos de administração neste momento no Brasil, propondo que sejam adotadas outras medidas para que, por um lado, as mulheres sejam devidamente sensibilizadas e preparadas, e, por outro, o mercado valorize a contribuição da diversidade para o bom funcionamento dos órgãos do sistema de governança.”⁴

O IBGC sugeriu ações voltadas a proporcionar condições e estímulos para que homens e mulheres desenvolvam seus potenciais e sejam devidamente valorizados profissionalmente.

No ano de 2014 foi criado o Programa Diversidade em Conselho em uma ação conjunta de cinco entidades - Brasil, Bolsa, Balcão (“B3”), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (“IBGC”), International Finance Corporation (“IFC”), Spencer Stuart e WomenCorporateDirectors (“WCD”) – para aumentar a diversidade nos conselhos do Brasil. O Programa Diversidade em Conselho visa identificar e criar uma rede de mulheres preparadas para atuar em conselhos de administração, conselhos fiscais e comitês de organizações públicas, privadas ou do terceiro setor, por meio de troca de experiências, aprendizado e fortalecimento do seu network com apoio de profissionais experientes na atuação em conselhos, que atuam como mentores (as).⁵

A pesquisa apresentada no artigo: A PARTICIPAÇÃO FEMININA NOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL À LUZ DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO

⁴ https://ibgcsitenovo.blob.core.windows.net/ibgcsitenovo/Advocacy%20-%20Notas%20e%20Posicionamentos/Posicionamentos%20-%20ainda%20n%C3%A3o%20est%C3%A1%20no%20site/2013_Carta%20de%20Opini%C3%A3o%201_Cota%20para%20Mulheres%20em%20conselhos%20de%20administra%C3%A7%C3%A3o.pdf

⁵ <https://www.ibgc.org.br/advocacy/diversidade>

revelou que todos os esforços são necessários para que mudar o modelo da participação feminina nos CAs das empresas brasileiras de capital aberto:

Esses dados sugerem que, nos CAs das empresas brasileiras, o capital humano acumulado pelas conselheiras pode ser considerado uma característica importante na escolha destas para compor os CAs, entretanto, ressalta-se que esse aspecto somente mostra-se mais relevante na participação das conselheiras externas.

Embora muitas conselheiras possuam requisitos desejáveis a um conselheiro, todos relacionados à formação e experiências profissionais, observou-se que o fato de serem membros da família controladora da empresa sobressai como principal motivo para a indicação ao CA (40%).⁶

Há argumentos favoráveis a aprovação de uma Lei de cotas como uma condição transitória necessária para quebrar barreiras e para dar incentivo, porque tem o poder de mudar comportamentos.⁷

Na avaliação de Christiane Aché, a diversidade deve ser incentivada e as cotas são um mecanismo efetivo para isso. Ela afirma que era radicalmente contra esse tipo de mecanismo, mas que agora mudou de opinião. “Passci a ver a cota como um remédio para um mal que precisa ser combatido que é a falta de diversidade, que como todo remédio deve ter data para começar e para acabar”. Quanto à existência de uma lei para estabelecer quotas, ela afirma ser favorável porque uma lei tem penalidade para quem não a cumpre. Como exemplo, a diretora da Saint Paul, cita o caso do uso do cinto de segurança.⁸

⁶ <https://www.periodicos.ufes.br/ppgadm/article/view/4059>

⁷ Segundo Elvira Baracuh Cavalcanti Presta, integrante do Conselho de Administração da Eletrobrás, que já foi contra, mas agora é a favor do estabelecimento de cotas para ampliar a diversidade, as cotas são necessárias e não precisam ser para a vida toda. “São uma condição transitória necessária para quebrar barreiras e para dar incentivo”. Na avaliação dela, nesse contexto, uma lei é necessária porque tem o poder de mudar comportamentos. “Os países que implantaram cotas estão entre os que conseguiram se beneficiar com o aumento da diversidade de gênero”. Elvira, que fez diversos cursos de aperfeiçoamento no Brasil e no exterior, defende a diversidade em todos os sentidos: geracional, de competências, de experiências profissionais. In <http://www.revistari.com.br/223/1365>

⁸ <http://www.revistari.com.br/223/1365>



Em 2020, o percentual de mulheres em conselhos de administração nas empresas brasileiras foi de 11,5%, mostrou o Spencer Stuart Board Index Brasil deste ano. O avanço, de um ponto percentual em relação ao ano anterior não é motivo a ser comemorado. “O resultado este ano foi bem decepcionante. Trata-se de um avanço tímido em relação aos percentuais de 2019 (10,5%) e 2018 (9,4%)”, disse Fernando Carneiro, sócio e líder das práticas de conselhos de administração da Spencer Stuart para a América Latina. (...) Alguns países tomaram medidas mais fortes para aumentar a diversidade, alguns países adotaram política de cotas. Caso da França que hoje tem 43% de mulheres como membros de conselho nas empresas listadas no CAC 40 (índice de referência da bolsa de Valores francesa) E de forma nenhuma isso afetou a qualidade dos conselhos, eu diria que muito pelo contrário.⁹

No aspecto material o Projeto de Lei nº 7.179/2017 nos termos do Substitutivo adotado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher dispõe de regras que estão em nítida consonância com os preceitos legais vigentes, primordialmente, com o disposto nos artigos 5º, I e 7º, XX da Constituição Federal de 1988.

O artigo 5º, I estabelece os limites constitucionais ao direito fundamental à igualdade entre homem e mulher e o artigo 7º, XX, ambos da Constituição Federal de 1988, dispõe sobre a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei.

Como explica Leonardo Martins:

Trata-se, além da proibição de desvantagens ou privilégio a ser imputado a um dos sexos, também de um critério elencado no art. 3º, IV, da CF. Interpretando-se sistematicamente o art. 5º, I, com o art. 3º, IV da CF, conclui-se que há um conflito parcial, quando se admite a legitimidade constitucional de medidas compensatórias tomadas pelo Estado com fim de beneficiar certo grupo social.

(...)

Ainda sobre a igualdade geral, conclui-se que o estabelecimento do sistema de quotas em alguns contextos como o da admissão a funções e cargos públicos ou vagas e, instituições de formação

⁹ <https://www.ibgc.org.br/blog/board-index-2020-diversidade-conselho-entrevista>

profissional é de complexa justificação constitucional, porque ele redundaria em prejuízo dos grupos não privilegiados.

(...) Mas há uma exceção, na qual o sistema de quotas poderia, em tese, ser instaurado. Segundo o art. 7º, XX, da CF, o Estado está obrigado à “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”. Trata-se de uma clara ordem constitucional para a tomada de medidas compensatórias dos tradicionais ônus socioeconômicos sofridos pela mulher em razão de uma distribuição assimétrica de papéis em âmbito familiar, social, econômico e cultural.¹⁰

Neste caso, a ausência da lei regulamentadora da participação de mulheres nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto está fazendo com que o disposto no art. 7º, XX, da CF/88, fique sem produzir efeitos, sendo caso de provocar o Poder Judiciário para que seja reconhecida a demora na produção da norma reguladora.

Para o fim de corrigir as falhas dos órgãos do Poder Público que se omitem ou retardam, cumprem importante papel as ações constitucionais: ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e mandado de injunção (MI), as três ações objetivam analisar o não cumprimento de norma constitucional por omissão de medidas legislativas ou administrativas necessárias para torná-las exequíveis.

O conceito de omissão legislativa no contexto aqui analisado resultará de um comportamento contrastante de uma obrigação jurídico positiva de criação de uma norma legal, configurando o descumprimento de um mandamento constitucional.

Anna Cândida da Cunha Ferraz especifica diversos casos típicos de inconstitucionalidade por omissão: a) a omissão do órgão legislativo em editar lei integradora de um comando constitucional; b) a omissão dos poderes constituídos na

¹⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; MENES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L.; _____. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 237.

prática de atos impostos pela Lei maior; c) a omissão do Poder Executivo caracterizada pela não expedição de regulamentos de execução de leis.¹¹

Para os casos em que o exercício da plenitude de um direito não pode prescindir de normatização ulterior e, esta não é editada (problema da omissão inconstitucional em matéria normativa), a Constituição da República de 1988 incorporou dois institutos: o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Jorge Miranda aponta que as duas figuras distinguem-se por um diferente sentido e alcance: a ação de inconstitucionalidade por omissão tutela qualquer norma constitucional, o mandado de injunção tutela normas não exequíveis por si mesmas, principalmente normas atinentes a direitos de liberdade. Enfim, na ação de inconstitucionalidade por omissão, o Supremo Tribunal não se substitui ao órgão legislativo, apenas declara a existência de inconstitucionalidade, ao passo que no mandado de injunção o tribunal pode emitir as medidas necessárias de efeito individual ou *ergas omnes* consoante os casos.¹²

As situações configuradoras de omissão inconstitucional - ainda que se cuide de omissão parcial derivada da insuficiente concretização, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Carta Política - refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado qualifica-se como uma das causas geradoras dos processos informais de mudança da Constituição.¹³

Conclusão

Há 11 anos se discute a instituição de cotas para participação de mulheres nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Houve avanço no que tange a ampliação da discussão sobre o tema, porém não foi suficiente para se concluir que a previsão legal das cotas é dispensável.

Assim, é essencial a Lei de cotas para definir metas que levará as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União,

¹¹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Inconstitucionalidade por omissão: uma proposta para a constituinte. In **Revista de Informação Legislativa**, nº 89, 1986, p. 53-54.

¹² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional: inconstitucionalidade e garantia da Constituição**. Tomo IV 4ª ed. rev. atual. Coimbra: Coimbra ed., 2013, p. 379-380.

¹³ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo II, 2ª ed., Coimbra: Coimbra, 1988, p. 406-409.

direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto a se empenharem a aumentar a participação de mulheres nos conselhos de administração.

Pelo exposto, opina-se, salvo melhor juízo, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 112/2010, de autoria da ilustre Senadora MARIA DO CARMO ALVES, na Câmara 7179/2017, pois goza de constitucionalidade formal e material pelos motivos esboçados.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 14 de junho de 2021.


Érica Guerra da Silva
(Relatora)