



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 106, de 2018, do Senador José Pimentel, que *dispõe sobre o apoio ao empreendedorismo feminino e dá outras providências.*

Relatora: Senadora **SORAYA THRONICKE**

I – RELATÓRIO

Chega ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 106, de 2018, de autoria do Senador José Pimentel, que dispõe sobre o apoio ao empreendedorismo feminino.

O art. 1º do projeto traz o seu objeto, afirmando buscar a promoção da igualdade de acesso feminino às atividades produtivas e o fomento a empreendimentos liderados por mulheres.

Na sequência, o art. 2º da proposição relata que as instituições públicas oficiais de crédito e as agências oficiais de fomento implementarão programas de incentivo ao empreendedorismo feminino, voltadas a promover o acesso facilitado de empresárias a linhas de crédito, educação financeira, assistência técnica e sistema diferenciado de garantias. Seu parágrafo único dispõe que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destinará, sem prejuízo das diretrizes da política de aplicação de recursos estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias em cada exercício financeiro, não menos do que dez por cento



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

dos recursos por si administrados para programas de incentivo ao empreendedorismo feminino.

Em seguida, o art. 3º traz a previsão de que o Poder Público incentivará o empreendedorismo feminino de micro e pequeno porte, assim considerado o empreendimento em que pelo menos 50% do capital das micro e pequenas empresas seja detido por mulheres, observados os limites para definição de porte da empresa estabelecidos na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Já o caput do art. 4º dispõe que as empresas beneficiárias de financiamentos de agências oficiais de fomento ou de incentivos fiscais no Imposto de Renda estabelecidos por lei deverão assegurar que pelo menos um terço de seus postos de trabalho e cargos de direção ou gerência sejam ocupados por mulheres. O parágrafo único do mesmo artigo prevê que as empresas que já estejam em gozo de financiamentos ou incentivos fiscais deverão promover o cumprimento do disposto no caput no prazo de até três anos a contar da vigência da lei.

O art. 5º, por sua vez, dispõe que a implementação do disposto na lei dar-se-á sem prejuízo da destinação de recursos ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

Por fim, o art. 6º prevê que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor da proposição observa que as mulheres têm disposição, interesse e vontade de empreender, o que se reflete em sua participação nos negócios, mas as dificuldades para fazê-lo continuam enormes.

Alega, ademais, que as mulheres, mais que os homens, promovem empresas por necessidade ou por falta de alternativas, constatando-se a necessidade de investimento em programas de fomento a mulheres com negócios já estabelecidos, de modo que tais empreendimentos não se percam por falta de apoio.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

A matéria foi distribuída à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e, na sequência, seguirá para a apreciação terminativa da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CDH opinar sobre matérias como o PLS nº 106, de 2018, que dispõem acerca dos direitos da mulher, nos termos do inciso IV do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal.

A proposição tem o relevante mérito de enxergar a necessidade de estímulo ao empreendedorismo das mulheres, o qual, sem a introdução de políticas afirmativas, continuará a padecer de dificuldades e de óbices culturais e sexistas para seu pleno desenvolvimento.

Parece evidente que, sem estímulo externo, as próprias empresas não irão adotar políticas equitativas no seu corpo administrativo.

Nesse sentido, sempre é bom lembrar que a Constituição Federal (CF) estabelece como objetivos da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I), e nos instiga a promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Coerente com essa orientação, o disposto no art. 5º, inciso I, estatui que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos da nossa Carta Magna.

Nessa direção é que precisamos refletir sobre as ações afirmativas – as quais compreendem as políticas de cotas. Elas se voltam à efetivação do princípio da igualdade, com vistas a corrigir desigualdades de cunho histórico.

Sobre o tema, cabe lembrar o registro do Ministro Nelson Jobim na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.946-MC/DF, de que a discriminação positiva introduz tratamento desigual para produzir, no futuro e em concreto, a igualdade. Trata-se, portanto, de medida que pode ser



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

considerada, por essa leitura, constitucionalmente legítima porque se constitui em instrumento para alcançar a igualdade real.

Note-se, ainda, que o BNDES, por excelência um banco de fomento, tem o papel institucional de gerar desenvolvimento e de servir também às brasileiras, de modo que o projeto se revela adequado à missão do Banco de estimular as mulheres empreendedoras.

Entretanto, o art. 4º da proposição, que propõe determinar que empresas beneficiárias de financiamentos de agências oficiais de fomento ou de incentivos fiscais no Imposto de Renda estabelecidos por lei assegurem que pelo menos um terço de seus postos de trabalho e cargos de direção ou gerência sejam ocupados por mulheres, prevendo um prazo de até três anos para enquadramento na norma, deve ser analisado com cautela.

Observe-se, inicialmente, que o art. 4º da proposição não se restringe ao universo do parágrafo único do art. 2º, mas se aplica ao universo geral de empresas beneficiárias de financiamento de agências oficiais de fomento ou incentivo fiscal no imposto de renda, independente do seu porte econômico, ou seja, a regra abrange tanto pequenos negócios quanto empresas de maior porte.

Entendemos que tal determinação poderá ser questionada à luz dos princípios gerais da atividade econômica, em especial os da propriedade privada e da livre concorrência da ordem econômica, inscritos no art. 170 da Constituição federal.

Outro ponto questionável é a existência de ofensa a ato jurídico perfeito, nos termos do art. 5º, inciso XXXVI da CF - “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, na medida em que determina a aplicação da nova regra a empresas que já tenham financiamentos contratados.

Outra questão relacionada ao art. 4º é que ele consiste em proposta de, a fim de promover uma determinada política pública - a de apoio ao empreendedorismo feminino, interferir em outras políticas públicas que estão sendo implementadas por meio incentivos fiscais no imposto de renda de pessoa jurídica, como programas de incentivo à inovação e à pesquisa



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

científica e tecnológica no ambiente produtivo, fundos do direito da criança e do adolescente, entre outros.

Pela proposta, na eventualidade de as empresas que hoje fazem uso desses benefícios fiscais não conseguirem destinar um percentual de seus cargos a mulheres, haveria perda dos benefícios fiscais, com consequências difíceis de serem estimadas *a priori*, pois seria necessário levantar informações a respeito de todos benefícios existentes, das empresas afetadas e do quantitativo de mão-de-obra feminina contratado, incluindo as ocupantes de cargos de gerência e direção, nessas empresas.

Diante dessas constatações, decidimos pela apresentação de uma emenda substitutiva capaz de atender à preocupação relevante abordada pelo Senador José Pimentel em sua iniciativa, mas respeitando os limites legais vigentes, bem como observando o princípio da razoabilidade.

Considerando, então, que o espírito do projeto é, essencialmente, promover o empreendedorismo feminino, especialmente o de pequeno porte com foco nas mulheres de menor renda, que frequentemente se tornam empreendedoras não por visualizarem uma nova chance de negócio, mas pela falta de oportunidades no mercado de trabalho formal, propomos incluir duas alterações à Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, que dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Lembramos que o PNMPO foi criado com o objetivo de apoiar e financiar microempreendedores com renda ou receita bruta anual de até duzentos mil reais.

Assim, com vistas a garantir o fomento necessário ao empreendedorismo feminino, incluímos no art. 1º da mencionada Lei o objetivo de promover a igualdade de acesso das mulheres a fontes de financiamento destinados a atividades produtivas e favorecer a consolidação de empreendimentos liderados por mulheres.

Na sequência, alteramos também o art. 4º do mesmo diploma, de maneira a estabelecer que os órgãos reguladores (Conselho Monetário Nacional, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat – e conselhos deliberativos dos fundos constitucionais de financiamento), em suas respectivas esferas de competência, além de



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

disciplinar as regras de repasse de recursos e as regras de “financiamento aos tomadores finais”, já previstos na Lei, também deverão estabelecer as condições de priorização de atendimento a negócios controlados por mulheres, com vistas a permitir-lhes o acesso facilitado a linhas de crédito, educação financeira, assistência técnica e sistema diferenciado de garantias, nos moldes constantes da proposição original.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do PLS nº 106, de 2018, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA N° 1 –CDH (SUBSTITUTIVO)

Dispõe sobre o fomento ao empreendedorismo feminino e altera a Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), para determinar prioridade de atendimento a negócios controlados por mulheres.

Art. 1º As instituições públicas oficiais de crédito e as agências oficiais de fomento implementarão programas de incentivo ao empreendedorismo feminino, principalmente de micro e pequeno porte, voltadas a promover o acesso facilitado de mulheres a linhas de crédito, educação financeira, assistência técnica e sistema diferenciado de garantias.

§1º Para os fins do disposto no *caput*, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES destinará, sem prejuízo das diretrizes da política de aplicação de recursos estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias em cada exercício financeiro, não menos do que dez por cento dos recursos por ele administrados para programas de incentivo ao empreendedorismo feminino.

§2º No que concerne ao empreendedorismo feminino de micro e pequeno porte, será assim considerado o empreendimento em que o



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

contrato social da empresa confirme que pelo menos cinquenta por cento do capital das micro e pequenas empresas seja detido por mulheres, observados os limites para definição de porte da empresa estabelecidos na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006

Art. 2º Os arts. 1º e 4º da Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**

.....

§ 5º Inclui-se nos objetivos do PNMPO a promoção da igualdade de acesso das mulheres a fontes de financiamento destinados a atividades produtivas e o fomento à consolidação de empreendimentos liderados por mulheres. (NR) ”

“**Art. 4º**

.....

III – de priorização de empreendimentos controlados por mulheres, com vistas a permitir o acesso facilitado de pessoas do sexo feminino a linhas de crédito, educação financeira, assistência técnica e sistema diferenciado de garantias.

..... (NR) ”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora