



PARECER Nº 36, DE 2022 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 3.717, de 2021, do Senador Eduardo Braga, que *institui a Lei dos Direitos da Mãe Solo*.

Relatora: Senadora **LEILA BARROS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 3.717, de 2021, de autoria do Senador Eduardo Braga que *institui a Lei dos Direitos da Mãe Solo*.

A proposição está estruturada em quatro capítulos para dispor sobre a prioridade da mãe solo no acesso às políticas públicas que favoreçam a formação de capital humano dela ou de seus dependentes.

O Capítulo I, Disposições Preliminares, além do objetivo da proposição, define a mãe solo como a mulher provedora de família monoparental registrada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo e dependentes de até 14 (quatorze) anos de idade. Além disso, estabelece a vigência da lei, se aprovada, em 20 (vinte) anos ou até que a taxa de pobreza em domicílios formados por famílias monoparentais chefiados por mulheres seja reduzida a 20% (vinte por cento).

Em seguida, o Capítulo II trata das ações no âmbito da Assistência Social. Fica assegurada à mãe solo o recebimento de cota dobrada em qualquer benefício assistencial destinado a famílias com crianças e adolescentes.





No Capítulo III, são abordadas as medidas no mercado de trabalho. A proposição estabelece a prioridade da mãe solo nas políticas públicas de intermediação da mão de obra e de qualificação profissional. Para assegurar o alcance destas medidas, o PL nº 3.717, de 2021, altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) destine até 5% (cinco por cento), a ser alcançado até 2030, de seu orçamento para essas ações.

Ainda no Capítulo III, modifica-se a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para determinar que as empresas com 100 ou mais empregados ficam obrigadas a preencher 2% (dois por cento) de seus cargos com mães solo.

Por fim, o último Capítulo abrange as políticas públicas nas áreas de educação infantil, habitação e mobilidade, tendo como objetivo o aumento da taxa de participação da mãe solo no mercado de trabalho. Para isso, no âmbito da educação infantil, os filhos de mãe solo terão atendimento prioritário no preenchimento de vagas na escola pública de educação infantil. No caso dos programas habitacionais ou de regularização fundiária, também lhes será garantido o atendimento prioritário. E, na mobilidade urbana, as mães solo farão jus a subsídios tarifários.

Em sua justificação, o autor destaca que durante a pandemia as mulheres foram as mais afetadas, perdendo emprego e, com o fechamento de escolas, enfrentando maiores dificuldades para sua inserção laboral. Ressalta, ainda, o fato de os lares chefiados por mulheres, sem cônjuge, e com filhos serem os com maiores incidência de pobreza. O autor cita o exemplo do Auxílio Emergencial que ao pagar cota dobrada às mães solo contribuiu para reduzir o impacto da crise. Assim, por serem um grupo altamente vulnerável, as mães solo devem ser foco de políticas visando reduzir a pobreza e a desigualdade.

A proposição vem a Plenário sem ter sido apreciada pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS), a quem foi distribuída para análise terminativa.

Ao Projeto, foram oferecidas 9 emendas de Plenário.





A Emenda nº 1 de autoria do Senador Luiz do Carmo busca assegurar às mães solo o acesso à informação sobre os direitos e serviços a elas assegurados pela lei a ser aprovada. Para isso, determina que o Poder Público, sobretudo os Centros de Referência da Assistência Social e as Agências de Emprego, prestem tais informações.

As Emendas nºs 2 e 3 são de autoria da Senadora Rose de Freitas. A nº 2 altera o Código Civil para determinar que no caso de guarda unilateral de filho menor, o dever de sustento recaia exclusivamente sobre o genitor sem a guarda, ou aos ascendentes deste ou aos tios desse genitor sem a guarda. A Emenda nº 3, por sua vez, assegura à mãe solo a licença-maternidade de 180 (cento e oitenta) dias.

O Senador Jayme Campos, autor da Emenda nº 4, propõe que as mães solo tenham prioridade no acesso às linhas de crédito ofertadas por bancos múltiplos em ações ou políticas públicas do governo para o incentivo ao empreendedorismo feminino.

A Emenda nº 5, de autoria do Senador Rogério Carvalho, amplia o conjunto de mães beneficiárias das políticas objeto da proposição por meio do aumento do limite de renda, de meio salário mínimo para dois salários mínimos, e, também, elevando a idade dos dependentes de 14 (quatorze) para 18 (dezoito) anos.

O Senador Fabiano Contarato apresentou as Emendas nºs 6, 7 e 8. A Emenda nº 6 assegura que as mães solo que aderirem à jornada de trabalho reduzida prevista na proposição não sofrerão redução salarial, equiparando-se para todos os fins à jornada normal de trabalho. Em seguida, a Emenda nº 7 prevê que nas políticas de intermediação e qualificação da mão de obra deverão ser priorizadas as áreas de oportunidade com maior potencial de rendimento e crescimento profissional para as mães solo. Além disso, determina a publicação periódica pelos órgãos públicos responsáveis pelas políticas objeto da proposição de dados e estatísticas sobre desigualdade salarial entre homens e mulheres. A Emenda nº 8, por seu turno, inclui a política de concessão de crédito no âmbito da proposição para que as mães solo sejam priorizadas no acesso ao crédito fornecido por instituições financeiras públicas e privadas.





Por fim, a Emenda nº 9, de autoria do Senador Jean Paul Prates, altera os artigos 7, 8 e 9 da proposição para que a diretriz das políticas públicas no âmbito laboral deixe de se nortear por “áreas tipicamente de oportunidades para mulheres de menor nível de escolaridade” por considerar que tal preceito perpetua a visão de uma sociedade machista e preconceituosa para se voltar à ampliação de oportunidades profissionais para as mulheres de menor escolaridade.

II – ANÁLISE

Com relação aos aspectos formais e materiais de constitucionalidade, nos termos do disposto no art. 22 da Constituição Federal (CF), compete à União legislar privativamente sobre direito do trabalho, seguridade social, transporte e diretrizes e bases da educação nacional. E, ainda, nos termos do art. 24, compete legislar concorrentemente sobre proteção social e proteção à infância e à juventude. Conforme o *caput* do art. 48 da Carta Magna cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União. Os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea e não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna. Portanto, não vislumbramos óbices à matéria.

Quanto à regimentalidade, a proposição afigura-se adequada e no que concerne à juridicidade o projeto se afigura correto, porquanto: *i)* possui o atributo da generalidade; *ii)* é consentâneo com os princípios gerais do Direito; *iii)* se afigura dotado de potencial coercitividade; *iv)* a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; e *v)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado.

No mérito, o PL nº 3.717, de 2021, revela-se digno de aprovação. A matéria vem satisfazer o objetivo constitucional de erradicar a pobreza, construir uma sociedade livre justa e solidária e garantir a igualdade. Essas são as diretrizes constitucionais que norteiam o PL em apreço. Mais ainda, o projeto vem ao amparo das onze milhões de mães que criam seus filhos sozinhas, estão expostas a diversas vulnerabilidades e são obrigadas a se dividirem entre os afazeres domésticos, os cuidados com os filhos e o provimento do lar.





A pandemia da Covid que nos devastou de uma forma imensurável em termos de perdas de vidas humanas revelou ao Brasil um caminho factível para o avanço socioeconômico, o de conceder maior apoio às mães solo, visto que elas são notoriamente um dos grupos mais vulneráveis da sociedade. A implantação do Auxílio Emergencial, em 2020, que pagou cota dobrada a essas mães nos evidenciou que a dimensão de gênero é um aspecto que devemos aprofundar nas políticas sociais para combate à pobreza e à desigualdade.

O pagamento dobrado do benefício a essas mães contribuiu para que a trajetória crescente da pobreza no país desde 2015 fosse interrompida em 2020. A redução da pobreza no período foi fortemente influenciada pelo pagamento do Auxílio Emergencial, sobretudo aos lares monoparentais chefiados por mulheres, nos quais há maior incidência da pobreza. Como bem pontuou o autor, o nobre Senador Eduardo Braga, na justificção da matéria, a taxa de pobreza entre esses domicílios foi de 55%, em 2019. A medida proposta focaliza ainda mais as políticas para redução de desigualdades e aumenta sua efetividade.

A literatura mostra o quanto os recursos focalizados nas mulheres possuem maiores impactos sociais. Segundo dados da Iniciativa de Educação de Meninas das Nações Unidas, quando a renda de uma mulher instruída aumenta, ela investe noventa por cento dessa renda de volta em sua família. O retorno socioeconômico do investimento realizado na mulher é superior e ainda se espalha por diferentes canais como saúde e educação dos seus dependentes. Por esse motivo diversos programas sociais, como já fazia o Bolsa Família e o faz, agora, o Auxílio Brasil, priorizam a mulher no recebimento dos benefícios. Portanto, somos favoráveis à proposta do PL no âmbito da Assistência Social. Apresento uma emenda para aperfeiçoá-lo, porquanto o art. 5º faz referência à Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (Lei do Bolsa Família), que foi revogada pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que instituiu o Auxílio Brasil. Assim como no art. 6º para atualizar a referência à Lei do Auxílio Brasil. Também, apresento emenda para acrescentar no art. 1º da proposição a menção de que a Lei se aplica à esfera distrital.

Nos termos do projeto, as mães solo beneficiárias serão as com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e dependentes de até 14





(quatorze) anos de idade. Neste aspecto, consideramos louvável e incorporamos parcialmente a proposta do Senador Rogério Carvalho de ampliar o grupo de beneficiárias ao elevar o limite de renda familiar *per capita* para até 2 salários mínimos e a idade dos dependentes para até 18 anos. No entanto, apresentaremos uma subemenda para que essa ampliação possa ser operacionalizada sem desvirtuar o projeto. Permanece a necessidade de registro no CadÚnico para o recebimento de cotas dobradas nos programas sociais. Por outro lado, propomos que o limite de dois salários mínimos se aplique às demais políticas como a laboral, habitação ou acesso ao crédito. A grande vantagem de elevar o limite de renda das beneficiárias será ampliar o universo de mães solo na prestação de serviços como a intermediação e qualificação da mãe de obra, acesso ao crédito e política habitacional. Além disso, concordamos com a elevação da idade do dependente para dezoito anos como forma de estimular sua permanência na escola. Apenas aprimoramos a emenda estabelecendo que no caso de mãe solo com filho dependente com deficiência, não se aplica a restrição etária.

Com relação às propostas no âmbito laboral, elas visam elevar a taxa de participação feminina no mercado de trabalho priorizando essas mulheres nas políticas públicas de intermediação da mão de obra e de qualificação profissional. O mercado de trabalho é o local onde as desvantagens das mães solo fica mais evidente e em consequência onde elas arcam com o maior ônus da desigualdade e das vulnerabilidades a que estão expostas. A elas restam a informalidade ou os empregos mais precários e mal remunerados. Nesse sentido, as medidas no mercado de trabalho são extremamente importantes para quebrar o círculo vicioso da pobreza ao qual estão presos os lares monoparentais chefiados por mulheres.

Por esse motivo, entendemos que as propostas devem ser efetivas. O treinamento, a qualificação e a intermediação da mão de obra constituem-se em medidas extremamente necessárias, posto que é frequente o não preenchimento de vagas no mercado de trabalho por falta de mão de obra qualificada. O percentual mínimo de seu orçamento que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) deverá destinar para essas políticas busca atingir esse fim.

Neste sentido, as Emendas nºs 7 e 9 descrevem de forma mais adequada as políticas que buscam qualificação e intermediação da mão de





obra ao determinar que as ações deverão orientar-se por áreas de oportunidades com maior potencial de rendimento e crescimento profissional. Assim, acatamos integralmente a Emenda nº 7 e, na forma de Subemenda, a Emenda nº 9.

Além disso, estamos sugerindo emenda para elevar a cota de contratação de mães solo que as empresas deverão observar. Consideramos o percentual de 2% proposto no PL nº 3.717, de 2021, um valor demasiado restrito frente à realidade que buscamos alterar. Se olharmos para a estatística de que pouco mais de 5% dos lares brasileiros estão chefiados por mães solo, veremos que essa cota deve ser maior, sob o risco de a política não alcançar seu fim. Dessa forma, propomos uma emenda para que o percentual mínimo de cargos destinados às mães solas seja escalonado de 2% a 5%.

As medidas empreendidas no mercado laboral serão potencializadas com propostas que visem o estímulo ao empreendedorismo feminino a ser alcançado por meio do crédito. Sabemos que a geração de renda é um sólido caminho para inserção e efetiva emancipação das mulheres, permitindo-lhes superar a pobreza. Nesse sentido, as Emendas nºs 4 e 8 vêm para impulsionar as ações já previstas no PL nº 3.717, de 2021, e serão acatadas na forma da Emenda nº 8.

Sabemos que um dos maiores desafios da mãe solo consiste em conciliar a criação dos filhos com a inserção laboral. A Emenda nº 3, de autoria da Senadora Rose de Freitas, garante a licença-maternidade de 180 (cento e oitenta) dias para essas mães e, dessa forma, contribui para a inserção laboral delas. A licença-maternidade estendida já existe para as empresas que aderem ao Programa Empresa Cidadã e poderá ser facilmente adotada. Somos favoráveis à proposta, porém, faz-se necessária a apresentação de emenda para correção de técnica

A Emenda nº 6, apresentada pelo Senador Fabiano Contarato, fez importante acréscimo ao texto do projeto. A Emenda garante que as mães solo que aderirem à jornada de trabalho reduzida não sofrerão redução salarial. Somos favoráveis à proposta, entretanto, o que devemos garantir é a irredutibilidade do salário-hora dessas trabalhadoras. Caso contrário, podemos criar um desestímulo à sua contratação, o que não é o objetivo da





proposição. Por isso, acatamos parcialmente a sugestão, na forma de Subemenda.

Por fim, estamos totalmente de acordo com as mudanças sugeridas na esfera da educação infantil, da habitação e da mobilidade. A falta de vagas em creches representa um dos maiores desafios às mães solas e um dos principais impedimentos à sua inserção laboral. Reiteramos as palavras do autor:

[...] de nada adianta focar no emprego se outras barreiras continuarem impedindo essas mulheres de se aproximar dessas vagas. Por isso, o tratamento prioritário deve se estender também às creches, à habitação, ao transporte público. Como conseguir um emprego se não há com quem deixar de forma confiável os filhos? Como fazer uma entrevista se não há dinheiro para a condução? Como ir para o trabalho se ele está a dezenas de quilômetros de distância?

Por exemplo, a evidência científica é clara ao indicar que creches aumentam a taxa de participação de mulheres. [...]

Assim, a prioridade dos filhos de mães solo no acesso às creches e no acesso à escola pública próxima de sua residência são iniciativas louváveis. Da mesma forma a priorização nos programas de habitação urbana e o subsídio tarifário no transporte urbano.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador Luiz do Carmo, será acatada pois entendemos necessário garantir que as mães solo serão informadas de todos os direitos e serviços a elas garantidos pela lei a ser aprovada.

A Emenda nº 2 traz importante iniciativa na tentativa de responsabilizar, ao menos em parte, o genitor sem a guarda do filho menor. De fato, não é justo e razoável que todo o ônus recaia sobre aquele que detém a guarda, o que ocorre com frequência no caso das mães solo. No entanto, a proposta contraria o ordenamento jurídico brasileiro que estabelece, como regra, o dever de sustento de ambos os genitores de acordo com a sua possibilidade. Ainda, no caso de mães solo, o juiz já terá condições jurídicas de fixar os alimentos a serem pagos pelo genitor que não detém a guarda





levando em conta a situação fática dessas mães. Por fim, a emenda extrapola em demasia ao estabelecer que tios paternos teriam o dever de pagar alimentos, quando, atualmente, tal dever só abrange aos irmãos do alimentado.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação** da matéria, acatando integralmente as Emendas nºs 1, 7 e 8 e, parcialmente, a Emenda nº 6, na forma de Emenda que apresento, e as Emendas nºs 3, 5 e 9, na forma de Subemendas, rejeitando a Emenda nº 2, restando prejudicada a Emenda nº 4, e apresentando as seguintes Emendas:

SUB-EMENDA à EMENDA Nº 3 – PLEN

O Capítulo III do Projeto de Lei nº 3.717, de 2021, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“Art. X. Fica assegurada à mãe solo a prorrogação da licença maternidade de que trata o inciso I do § 1º do art. 1º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008.”

SUB-EMENDA à EMENDA Nº 5 – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei nº 3.717, de 2021.

“**Art. 3º** As medidas previstas nesta Lei serão voltadas à mulher provedora de família monoparental registrada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e com dependentes de até 18 (dezoito) anos de idade – doravante mãe solo.

§1º O critério de idade previsto no *caput* deste artigo não se aplica no caso de mãe solo com filho dependente com deficiência.





§3º Para as políticas previstas nos Capítulos III e IV desta Lei, a mãe solo poderá ter renda familiar *per capita* de até dois salário mínimos, sem necessidade de cadastro no CadÚnico.

§2º É facultado ao respectivo Poder Executivo a ampliação das medidas previstas nesta Lei para a mulher chefe de família monoparental não registrada no CadÚnico.”

SUBEMENDA à EMENDA Nº 9 – PLEN

Dê-se aos arts. 8º e 9º do Projeto de Lei nº 3.717, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 8º.** A Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 10.**
.....

§ 2º Os programas de que tratam o *caput* deste artigo deverão:

I – dispensar atendimento prioritário à mãe solo, nos termos da Lei e do regulamento;

II – ofertar serviços em áreas de oportunidades com maior potencial de rendimento e crescimento profissional para as mães solo.

§ 3º O FAT destinará percentual mínimo de seu orçamento para ações voltadas à mãe solo, que será anualmente ampliado até alcançar 5% (cinco por cento) no ano de 2030.” (NR)

“**Art. 9º.** A Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018 (Lei do Sistema Nacional de Emprego – Sine), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º**
.....

XII – a atenção às demandas da mãe solo.” (NR)

“**Art. 9º**
.....





IX – dispensar atendimento prioritário à mãe solo, nos termos da Lei e do regulamento;

X – ofertar serviços em áreas de oportunidades com maior potencial de rendimento e crescimento profissional para as mães solo.” (NR)

EMENDA Nº 10 – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.717, de 2021.

“**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre a prioridade da mãe solo no acesso às políticas públicas que favoreçam a formação de capital humano dela ou de seus dependentes, inclusive nas áreas de mercado de trabalho, assistência social, educação infantil, habitação e mobilidade – a nível federal, estadual, distrital ou municipal.”

EMENDA Nº 11 – PLEN

Suprima-se o art. 5º do Projeto de Lei nº 3.717, de 2021, renumerando-se os demais.

EMENDA Nº 12 – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 6º do Projeto de Lei nº 3.717, de 2021:

“**Art. 6º.** A Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 4º**.....
.....

§ 16. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do *caput* deste artigo serão pagos em 2 (duas) cotas mensais nas famílias que sejam monoparentais e chefiadas por mulheres, nos termos do regulamento.’ (NR)”





EMENDA Nº 13 – PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 10 do Projeto de Lei nº 3.717,
de 2021:

“**Art. 10.** A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 377-A.** A mãe solo terá direito a regime de tempo especial, a ser regulamentado por ato do Poder Executivo, com maior flexibilidade para redução da jornada e uso do banco de horas, a fim de acomodar suas demandas pessoais, bem como de incentivar a sua contratação pelos empregadores.

Parágrafo único. É vedada a redução do salário-hora da mãe solo que aderir à flexibilização da jornada nos termos do *caput* deste artigo.’

‘**Art. 377-B.** A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com mães solo, nos termos da Lei e do regulamento, na seguinte proporção.

I - até 200 empregados.....	2%;
II - de 201 a 500.....	3%;
III - de 501 a 1.000.....	4%;
IV - de 1.001 em diante.	5%.’

(NR)”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

