



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

PARECER Nº , DE 2023

Da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), sobre o Projeto de Lei nº 1.085, de 2023, da Presidência da República, que *dispõe sobre a igualdade salarial e remuneratória entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.*

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

I – RELATÓRIO

Em análise, nesta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o Projeto de Lei (PL) nº 1.085, de 2023, de iniciativa do Poder Executivo. Nos termos do art. 375, do Regimento Interno do Senado Federal, os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, quando sujeitos à tramitação urgente (Const. Art. 64, § 1º), são apreciados, simultaneamente, pelas Comissões, sendo feitas tantas autuações quantas forem necessárias. No caso, a apreciação é simultânea com a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

A proposição dispõe sobre a igualdade remuneratória entre homens e mulheres para a realização de trabalho de igual valor ou no exercício da mesma função (art. 1º do PL). Também prevê que essa igualdade é obrigatória e será garantida nos termos da lei. O art. 3º do PL, por sua vez, altera o art. 461 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para dispor que, em caso de discriminação por motivo de sexo, origem ou idade, o pagamento das diferenças salariais não afasta o direito de ação de indenização por danos morais, consideradas as especificidades do caso concreto. Também eleva a multa prevista no art. 510 da CLT para 10 (dez) vezes o valor do novo salário devido ao empregado discriminado, multa que

será dobrada, em caso de reincidência, sem prejuízo das demais comissões legais.

O art. 4º do PL prevê, como medidas para garantia da igualdade salarial, o estabelecimento de mecanismos de transparência salarial e remuneratória (inciso I), incremento da fiscalização (inciso II), disponibilização de canais específicos para denúncias de casos de discriminação salarial (inciso III), promoção e implementação de programas de inclusão no ambiente de trabalho (inciso IV) e fomento à capacitação e à formação de mulheres para o ingresso, a permanência e a ascensão no mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens (inciso V).

Na sequência, o art. 5º do PL, prevê a publicação semestral de relatórios de transparência salarial e remuneratória pelas pessoas jurídicas de direito privado com 100 (cem) ou mais empregados, observada a proteção de dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Tais relatórios conterão dados anonimizados e informações que permitam a comparação objetiva entre salários, remunerações e proporção de ocupação de cargos de direção, gerência e chefia preenchidos por mulheres e homens, além de informações estatísticas sobre outras possíveis desigualdades decorrentes de raça, etnia, nacionalidade e idade, observada regulamento específico e a lei prevista no caput do artigo (§ 1º do art. 5º); na hipótese de identificação de desigualdade salarial ou remuneratória, as pessoas jurídicas de direito privado deverão apresentar e implementar planos de ação para mitigar essa desigualdade, com metas e prazos, garantida a participação de representantes das entidades sindicais e de representantes dos empregados nos locais de trabalho (§ 2º do art. 5º); em caso de descumprimento das disposições do caput do artigo citado, será aplicada multa administrativa cujo valor será de até 3% (três por cento da folha de salários do empregador, limitado a 100 (cem) salários mínimos, sem prejuízo das demais sanções (§ 3º do art. 5º); finalmente, no § 4º do art. 5º do PL há disposição no sentido de que o Poder Executivo Federal disponibilizará de forma unificada, em plataforma digital de acesso público, as informações fornecidas, bem como indicadores atualizados periodicamente sobre o mercado de trabalho e renda desagregados por sexo, inclusive indicadores de violência contra a mulher, de vagas em creches públicas, de acesso à formação técnica e superior e de serviços de saúde, bem como outros dados públicos que possam orientar a elaboração de políticas públicas.

Ao final, nos termos do art. 6º do PL, ato do Poder Executivo instituirá protocolo de fiscalização contra a discriminação. A vigência da Lei está prevista para iniciar na data de sua publicação (art. 7º).

Nos termos da EMI nº 00005/2023 MM MTE, de 7 de março de 2023, subscrita pela Ministra Aparecida Gonçalves e pelo Ministro Luiz Marinho, a proposição *“tem o objetivo de atingir a igualdade de direitos no mundo do trabalho, preparando o País para a assunção de compromissos cada vez mais evidentes com o desenvolvimento social e o crescimento econômico, com a ampliação da igualdade entre mulheres e homens e com o combate à pobreza, ao racismo, à opressão das mulheres, bem como a todas as formas de discriminação social que se refletem em desigualdade históricas”*.

Para reduzir a desigualdade salarial e remuneratória, o PL *“estabelece mecanismos de transparência salarial e remuneratória, observada a Lei nº 13.709, de 2018, o incremento da fiscalização contra a discriminação, a aplicação de sanções administrativa e a facilitação de meios processuais para a garantia da igualdade salarial e remuneratória entre homens e mulheres”*.

O projeto tramita sob regime de urgência, com base no art. 64, da Constituição Federal.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi relatado pela Deputada Jack Rocha que se manifestou pela aprovação da matéria com Subemenda Substitutiva Global, no âmbito da Comissão de Defesa da Mulher e da Comissão de Trabalho (com aprovação parcial da Emenda de Plenário nº 8 e pela aprovação integral da Emenda de Plenário nº 10, na forma da Subemenda Substitutiva Global da Comissão de Defesa da Mulher, rejeitando-se todas as demais emendas); e, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa de todas as Emendas de Plenário com apoioamento regimental e da Subemenda Global da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher.

Em seu parecer, a Deputada Jack Rocha, afirma que a proposta cria meios para que a desigualdade seja verificada, punida e sanada, contribuindo para a garantia de direitos das trabalhadoras. Segundo ela, a busca da igualdade salarial na realização de trabalhos de igual valor entre homens e mulheres é uma demanda e uma condição legítima e necessária,

eis que persistem fatores discriminatórios e dificultadores das ações de fiscalização.

A relatora também registra que a *“primeira opressão entre os humanos corresponde à opressão do sexo feminino pelo masculino”*, *“um tema com uma longa história, com avanços e recuos, mas que não chegou, ainda, a um desfecho consequente e adequado”*. Destaca, ainda, que *“ao longo da jornada de combate e enfrentamentos empunhamos as bandeiras de lutas políticas, econômicas e ideológicas, no campo das ideias, contra todos os tipos de discriminações, preconceitos, a autocracia e essa chaga do patriarcado, que vai sendo derrotado, mas que teima em subsistir”*.

No mesmo parecer de plenário, representando as três comissões, a relatora oferece dados sobre o emprego feminino, demissões durante o período de pandemia, por raça e cor, e indicadores sobre desalento que indicam que as mulheres e os negros formam uma parcela percentual maior de desalentados. Registra, além disso, que a renda média das mulheres representa cerca de 80% daquela paga aos homens.

Ainda mais, a permanência das disparidades de rendas entre o trabalho de homens e mulheres significam perda significativa no crescimento da produção de riquezas, quantificadas no produto interno bruto. A igualdade entre os gêneros pode significar um crescimento do PIB, em 2030, de 13 trilhões de dólares, além do projetado hoje, em razão do que é chamado *“dividendo de gênero”* ou *“bônus de gênero”*, na construção da riqueza nacional. No mesmo texto, a relatora cita a máxima de Charles Fourier, para o qual a emancipação feminina constitui *“medida da emancipação universal”*.

Em defesa da transparência salarial como ferramenta de combate às disparidades remuneratórias entre homens e mulheres, a relatora cita estudos da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Finalmente esclarece que o texto final foi resultado do arcabouço normativo já existente e de sugestões encaminhadas pela Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados e outras advindas de organizações sindicais e empresariais, fatos que justificam os aprimoramentos efetuados.

Ao PL nº 1.085, de 2023, foram apresentadas 10 (dez) sugestões de emendas, apresentadas perante a CDH, nos termos do inciso I do art. 375, do RISF.

As Emendas nºs 01 e 02, da Senadora Margareth Buzetti e do Senador Oriovisto Guimarães, respectivamente, pretendem suprimir a expressão “*e remuneratória*” do texto. A Emenda nº 03, do Senador Sérgio Petecão, altera o *caput* do art. 5º para transferir a responsabilidade pela publicação dos relatórios de transparência salarial ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Por sua vez, a Emenda nº 04, do Senador Cid Gomes, prevê a participação dos sindicatos representantes das categorias respectivas na definição das medidas contrárias à discriminação e dos protocolos de fiscalização, além do fornecimento a eles dos relatórios. A Emenda nº 05, do Senador Laércio Oliveira, faz ressalva pela não aplicação dos termos da proposição aos contratos de prestação de serviços a terceiros.

Na sequência, a Emenda nº 06, do Senador Carlos Viana, altera a proposição para “esclarecer que a igualdade salarial entre homens e mulheres ocorra nos termos já definidos pelo art. 461 da CLT”. Na mesma direção e sentido estão as Emendas nº 07, e 08 do Senador Mecias de Jesus e do Senador Luis Carlos Heinze, respectivamente.

Finalmente, as Emendas nº 09 e 10, da Senadora Mara Gabrilli, tratam da inclusão do fator “deficiência” como parâmetro para a definição dos comportamentos discriminatórios.

II – ANÁLISE

O texto do Substitutivo ao PL nº 1.085, de 2023, aprovado na Câmara dos Deputados, não enfrenta objeções em relação à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. O PL atende aos preceitos constitucionais formais relativos à competência legislativa (art. 22, inciso I), às atribuições do Congresso Nacional (*caput* do art. 48) e à legitimação de iniciativa legislativa (*caput* do art. 61, todos da Constituição Federal).

Em relação à constitucionalidade material, o texto está em harmonia com a Lei Maior, eis que os direitos nele previstos, em especial a igualdade salarial entre mulheres e homens, além da proibição da discriminação estão assegurados em diversos artigos da Carta Magna, em especial no art. 3º, inciso IV, art. 5º, inciso I, e 7º, incisos XX e XXX.

Quanto à juridicidade, o projeto e seu substitutivo usam forma e termos apropriados para a consecução de seus objetivos, possuem generalidade e estão em harmonia com os princípios gerais do direito e com a não discriminação preconizada pela OIT e outras entidades internacionais, em diversas convenções e declarações.

A proposição, ainda mais, foi redigida com a observância dos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis. Está, portanto, atenta à técnica legislativa devida ao caso.

Nos termos do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal compete à Comissão de Assuntos Sociais opinar sobre “relações de trabalho” (inciso I) e “outros assuntos correlatos” (inciso IV).

No mérito, somos favoráveis à aprovação da proposta. A Comissão de Assuntos Sociais preocupa-se, no caso, com os impactos da igualdade de salários e remunerações, entre homens e mulheres, e com os aspectos negativos da discriminação por motivo de sexo, raça, etnia, origem ou idade. Nesse sentido, o texto em análise está em conformidade com as normas internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com princípios expostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), sem falar em sua adequação à doutrina e à jurisprudência dominantes, aos princípios gerais e aos princípios específicos do Direito do Trabalho.

O grande achado (o grande mérito) da proposição em análise é tratar da atuação efetiva do Poder Executivo e das pessoas jurídicas de direito privado, com 100 (cem) ou mais empregados, no combate às diferenças salariais e remuneratórias e às discriminações no trabalho, que tenham como motivação o sexo, a raça, a etnia, a origem ou a idade. Ocorre que a legislação celetista atual, em seu art. 461, já prevê que “*sendo idêntica a função, a todo o trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, no mesmo estabelecimento empresarial, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, etnia, nacionalidade ou idade*”. Entretanto, isso leva a um controle a posteriori, eis que os prejudicados terão de recorrer ao Poder Judiciário para que o direito à igualdade seja reconhecido.

Precisamos adotar medidas preventivas e não devemos permitir que a discriminação se prolongue no tempo. Os empregados e empregadas não podem esperar pelo desemprego para fazer valer seus direitos à igualdade (não por outra razão a Justiça do Trabalho é conhecida como a

justiça dos desempregados). Nesse sentido, o PL nº 1.085, de 2023, de autoria do Poder Executivo, insere na legislação diversas medidas, práticas e protocolos que, no conjunto, formam uma política pública de combate à discriminação odiosa por razões descabidas.

No conjunto, **formam um verdadeiro programa de estímulo (e, também, de coerção) ao tratamento igualitário**. Muitos trabalhadores que nem sabem dela ou não possuem consciência dessa discriminação poderão, à luz dos instrumentos disponibilizados com transparência, obter o conhecimento necessário à sua emancipação e cidadania plena. Em suma, os direitos poderão ser viabilizados ainda durante o andamento dos contratos de trabalho, dada a presença do Estado e dos sindicatos como orientadores e fiscalizadores. Em última instância, o Estado pode oferecer as sanções devidas, de conteúdo pedagógico e educacional.

Registre-se, ainda, que o local de trabalho é um ambiente de formação humana, de convívio e de aprendizagem. A igualdade que aqui se propugna terá impactos em toda a sociedade. Os empregados e empregadas entenderão a sua condição igualitária, com reflexos positivos sobre a convivência social e familiar. Sabemos que certos comportamentos se projetam além dos ambientes restritos de produção. Esperamos, enfim, que a discriminação não iniba a participação de segmentos femininos, de raças, de etnias, de origens ou de idades, onde quer que esses cidadãos queiram estar ou trabalhar. A transparência e as informações previstas para a nova legislação nos darão uma dimensão real dos problemas enfrentados por essas parcelas da população.

Analisemos, então, as emendas apresentadas perante a CDH, nos termos do inciso I do art. 375, do RISF, que é a primeira comissão constante do despacho, a única apta a receber emendas.

As Emendas nºs 01 e 02, da Senadora Margareth Buzetti e do Senador Oriovisto Guimarães, respectivamente, pretendem suprimir a expressão “*e remuneratória*” do texto. Segundo eles, o uso do termo “remuneração” na proposta é “temerário e pode levar à penalização indevida, pois não considera que existem várias razões legítimas para remunerações diferentes. Em nosso entendimento, não se cogita aqui da supressão de todas as diferenças salariais e remuneratórias. Trata-se de combater a discriminação. Com certeza, diversos fatores influem na fixação das parcelas remuneratórias ou salariais e esses devem ser considerados. Essas expressões são tidas como sinônimos, muitas vezes. Um ator renomado, por exemplo, não receberá o mesmo que um iniciante na carreira.

A Emenda nº 03, do Senador Sérgio Petecão, altera o *caput* do art. 5º para transferir a responsabilidade pela publicação dos relatórios de transparência salarial ao Ministério do Trabalho e Emprego. A ideia é “*definir de forma precisa o destinatário do documento, para que a utilização das informações constantes dele seja direcionada exclusivamente à sua finalidade legal*”. Em nossa visão, esses relatórios devem ser divulgados no âmbito interno das empresas, para conhecimento dos interessados e dos sindicatos, além de disponibilizados ao público. Afinal, a transparência envolve ampla divulgação dos dados para que sejam feitas as correções, os debates e estudos em torno do tema e dos resultados da legislação. A centralização, por outro lado, poderia permitir o uso político desses relatórios, com possível ocultação ou retardo nas publicações.

Por sua vez, a Emenda nº 04, do Senador Cid Gomes, prevê a participação dos sindicatos representantes das categorias respectivas na definição das medidas contrárias à discriminação e dos protocolos de fiscalização, além do fornecimento a eles dos relatórios. Tal participação sindical já se encontra assegurada na Constituição Federal, inciso III do art. 8º, segundo o qual “*aos sindicatos cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas*”.

A Emenda nº 05, do Senador Laércio Oliveira, faz ressalva pela não aplicação dos termos da proposição aos contratos de prestação de serviços a terceiros. Tal medida, em nosso entendimento, abriria uma brecha para a discriminação justamente em relação a um grupo relevante de pessoas de baixos salários e remuneração compartilhada com as empresas, os terceirizados.

Na sequência, a Emenda nº 06, do Senador Carlos Viana, altera a proposição para “*esclarecer que a igualdade salarial entre homens e mulheres ocorra nos termos já definidos pelo art. 461 da CLT*”. O acatamento de tal proposta tornaria desnecessário o PL, eis que sobrariam apenas medidas administrativas, de competência do Poder Executivo. Na mesma direção e sentido estão as Emendas nº 07 e 08, do Senador Mecias de Jesus e do Senador Luis Carlos Heinze, respectivamente.

Finalmente, as Emendas nº 09 e 10, da Senadora Mara Gabrilli, tratam da inclusão do fator “*deficiência*” como parâmetro para a definição dos comportamentos discriminatórios. De fato, em nosso entendimento, houve um lapso do Poder Executivo e da Câmara dos Deputados neste aspecto. Acatar essas emendas, entretanto, significaria o retorno da matéria

para a Casa de origem, o que acabará pode retardar a adoção das medidas nela propostas.

Na nossa visão, as medidas antidiscriminatórias previstas no PL podem ser adotadas administrativamente ou por analogia, em favor das pessoas com deficiência, afinal o inciso XXXI, do art. 7º da Constituição Federal já prevê a “proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência”. Salário e remuneração são, na CLT, muitas vezes utilizados como sinônimos e não há impedimento à efetiva aplicação da igualdade salarial e remuneratória às pessoas com deficiência.

Como reforçado pelo Ministério das Mulheres: *“A intenção do Projeto de Lei é estabelecer parâmetros de igualdade salarial entre homens e mulheres no exercício da mesma função. Para isso, será preciso definir, em regulamento, o que será entendido como exercício da função considerando a amplitude de ocupações e de funções exercidas por trabalhadores e trabalhadoras. Da mesma forma, será necessário considerar os Planos de Cargos e Salários das empresas para aferir os parâmetros salariais. Nesse sentido, se inserem os critérios remuneratórios, que são os parâmetros a serem estabelecidos para percepção e deverão ser objeto de regulamentação da Lei”*.

Os critérios de definição remuneratória dizem respeito ao estabelecimento de valores para os cargos e funções, as regras de progressão na carreira, as competências necessárias, a experiência e formação profissional exigida para cada posto de trabalho, formal ou informalmente definidos em uma empresa. Dito de outro modo, as regras de mobilidade e ascensão dentro de uma empresa. Esses critérios precisam ser isonômicos para homens e mulheres.

Esses critérios citados **não dizem respeito aos itens que compõem salários ou remuneração, mas às regras de definição de valoração de cada cargo e função e de quais competências são necessárias para atuar em determinada colocação ou ainda, para migrar de uma função/cargo para outra.**

É inegável que as estatísticas do mercado de trabalho demonstram recorrentemente que mulheres com formação profissional equivalente, tempo de trabalho equivalente, no mesmo setor e região, têm salários desiguais. No entanto, se olharmos com uma lupa o que resultou nessa diferença não foi apenas a desigualdade salarial no cargo ou função,

mas também **resultado das desigualdades nas oportunidades de ascensão dentro da empresa, mesmo com competências equivalentes ou superiores aos colegas trabalhadores do sexo masculino.**

Entendemos, por fim, após diálogos e consensos construídos, que a referência ao caráter remuneratório deve ser mantida no texto do Projeto de Lei pois trata-se de proposição que busca reduzir a discriminação no trabalho quando há o exercício da mesma função por homens e mulheres. A simples supressão de tal referência pode levar a manutenção da percepção salarial em valores diferentes quando no exercício da mesma função, razão pela qual **apresentamos um ajuste de redação que incorpora os argumentos em debate e delimita a intenção expressa no Projeto de Lei que é eliminar distorções e discriminações.**

III – VOTO

Em face dos argumentos expostos, opinamos pela aprovação nesta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), do Projeto de Lei nº 1.085, de 2023, na forma do Substitutivo adotado na Câmara dos Deputados, com a rejeição das Emendas nºs 01 a 10 - CDH, apresentadas, **e pela aprovação da seguinte emenda de redação:**

EMENDA Nº - CAS (DE REDAÇÃO)

Substitua-se, na ementa, no caput do art. 1º, no caput do art. 2º, no caput e nos incisos I e II do art. 4º, no caput e nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 5º e no caput do art. 6º do Projeto de Lei nº 1.085, de 2023, a expressão “remuneratória” por “de critérios remuneratórios”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora