



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 50, DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 904, de 2023, do Senador Flávio Arns, que 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 prever prioridade de atendimento a negócios controlados por mulheres.

**PRESIDENTE:** Senador Vanderlan Cardoso

**RELATOR:** Senadora Professora Dorinha Seabra

01 de agosto de 2023





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 904, de 2023, do Senador Flávio Arns, que *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 prever prioridade de atendimento a negócios controlados por mulheres.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

### I – RELATÓRIO

Chega ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 904, de 2023, de autoria do Senador Flávio Arns, que dispõe sobre o apoio ao empreendedorismo feminino e altera a Lei nº 13.636, de 2018, de modo que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) dê prioridade a micro e pequenas empresas controladas por mulheres.

A redação do PL nº 904, de 2023, está baseada no PL nº 106, de 2018, de autoria do Senador José Pimentel, na forma do Substitutivo, apresentado pela Senadora Soraya Thronicke, que foi relatora do projeto na Comissão de Direito Humanos e Legislação Participativa. Ao longo desse relatório, procuraremos destacar as diferenças entre o PL nº 904, de 2023, ora em análise, e o PL nº 106, de 2018, que foi arquivado no final da legislatura.



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O art. 1º do PL está dividido em dois parágrafos. O *caput* traz a obrigatoriedade de as instituições públicas de crédito e fomento implementarem programas que incentivem o empreendedorismo feminino, por meio de acesso facilitado a linhas de crédito, educação financeira, assistência técnica e sistema diferenciado de garantias, direcionados a mulheres proprietárias de micro e pequenas empresas.

O § 1º estabelece que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deve alocar um percentual mínimo de recursos a programas que incentivem o empreendedorismo feminino. O PL determina que regulamento especificará o percentual mínimo. Essa é uma das diferenças entre o PL nº 904, de 2023, e o PL 106, de 2018, pois esse definia o percentual mínimo de 10% (dez por cento).

O § 2º determina que o regulamento irá definir o percentual mínimo de capital social que deverá ser detido por micro e pequenas empresárias para que seu negócio possa acessar o benefício, respeitados os limites definidos pelo Lei Complementar nº 123, de 2006, para enquadramento como micro e pequena empresa. Já no PL nº 106, de 2018, o capital social mínimo foi definido em 50% (cinquenta por cento), a ser comprovado pelo contrato social.

O art. 2º do PL nº 904, de 2023, altera os artigos 1º e 4º da Lei nº 13.636, de 2018, que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Esse artigo é idêntico ao art. 2º do PL 106, de 2018, na forma do Substitutivo.

O PL nº 904, de 2023, insere o § 5º no art. 1º da Lei 13.636, de 2018, tornando um objetivo do PNMPO a promoção da igualdade de acesso entre homens e mulheres a fontes de financiamento de atividades e a consolidação dos negócios chefiados por mulheres.

Também insere o inciso III no art. 4º, estabelecendo que os órgãos reguladores (Conselho Monetário Nacional, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat, e os conselhos deliberativos dos fundos constitucionais de financiamento), em suas respectivas competências, devem estabelecer condições de priorização de atendimento a negócios controlados por mulheres, com vistas a permitir-lhes o acesso



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

facilitado a linhas de crédito, educação financeira, assistência técnica e sistema diferenciado de garantias.

Na justificação, o Senador Flávio Arns, autor do projeto, lembra que a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas constituem o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5. Também contribui para a relevância do PL a menor taxa de participação feminina na força de trabalho, que é especialmente menor para mulheres com filhos de até 3 anos de idade e para mulheres negras, ao passo que homens com filhos da mesma idade não tinham sua participação na força de trabalho afetada. Ademais, o Senador recorda que, embora tenham nível de escolaridade mais alto que os homens, as mulheres ganham 23,3% menos e, em média, dedicam o dobro do tempo a tarefas domésticas.

Após trazer esses dados, o autor argumenta que a saída das mulheres da força de trabalho é um empecilho para o desenvolvimento e que as empresas controladas por mulheres geralmente empregam mais mulheres, o que propicia um ciclo virtuoso de aumento da participação feminina no mercado de trabalho.

A matéria foi distribuída para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), seguindo posteriormente à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), em decisão terminativa.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

No que diz respeito à constitucionalidade do ato normativo em exame, não vislumbramos vícios de ordem formal nem de ordem material. A matéria (direito civil e financeiro) é, conforme os arts. 22 e 24 da Constituição Federal, de competência da União. Tampouco é tema reservado à lei complementar.

Quanto à constitucionalidade material, o projeto está em consonância com o art. 5º, I, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a igualdade entre homens e mulheres. Dada a realidade fática de



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

desigualdade histórica entre os gêneros, focalizar a promoção do empreendedorismo feminino é uma forma de promover a isonomia, visto que a igualdade de que fala o art. 5º, I, não é meramente formal.

Em relação à juridicidade, o projeto possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

No tocante à regimentalidade, a proposição está escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de justificção escrita, tudo em conformidade com os arts. 236 a 238 do RISF, além de ter sido distribuída às Comissões competentes. Relativamente à técnica legislativa, a proposição observa as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito da proposta, o projeto diminui as desigualdades no acesso ao crédito e promove o empoderamento feminino, diminuindo a desigualdade histórica entre homens e mulheres.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua), em 2022, apenas 34,4% dos donos dos empresários do Brasil são mulheres, o que corresponde a 10,3 milhões de empresárias e empreendedoras. Apesar desse percentual baixo, trata-se de um recorde na série histórica. Ou seja, estamos em um lento processo de redução das desigualdades entre os gêneros e o PL se soma a esse esforço.

Segundo o estudo “Acesso a capital para mulheres empreendedoras brasileiras”, realizado pela Rede Mulher Empreendedora, em 2022, 55% das mulheres empresárias e empreendedoras tinham dificuldade em conseguir crédito, ao passo que, ao se considerar homens e mulheres na amostra, apenas 33% tinham essa dificuldade. Esse dado revela uma assimetria no acesso a crédito que produz ineficiência econômica, pois, ao não acessarem linhas de financiamento e empréstimos, as mulheres não podem maximizar adequadamente o lucro de suas empresas, afetando a capacidade de se manterem no mercado e crescer.

A ineficiência econômica provocada pela desigualdade de gênero no acesso ao crédito se reflete na capacidade de as mulheres se



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

tornarem empregadoras. A pesquisa “Empreendedorismo por raça-cor/gênero no Brasil (2021)”, conduzida pelo Sebrae, revelou que a cada 10 empregadores no Brasil, 5 são homens brancos. Ou seja, mulheres, especialmente as negras, quando se tornam empresárias, enfrentam mais dificuldades para crescer, permanecendo, na maioria das vezes, como empresárias por conta própria, sem gerar empregos.

É meritório incentivar o crescimento de empresas conduzidas por mulheres, pois elas contratam proporcionalmente mais mulheres que os empresários homens. Logo, aumentar a capacidade de geração de emprego das empresárias é benéfico para a inserção feminina no mercado de trabalho, que ainda é baixa, como mostra o autor do projeto na Justificação.

O PL nº 904, de 2023, estabelece, no art. 1º, que as agências oficiais de crédito e fomento implementarão programas de incentivo financeiro ao empreendedorismo, bem como programas de treinamento e capacitação. Contudo, consideramos que seria mais meritório atribuir às entidades de apoio ao empreendedorismo, como o Sebrae, a competência de realizar os programas de educação financeira e prestar a assistência técnica às empreendedoras. Por isso, propomos que o art. 1º seja dividido em dois artigos, conforme as Emendas nº 1 e 2 aqui apresentadas.

O art. 1º, § 1º, do PL nº 904, de 2023, determina que Regulamento definirá um percentual mínimo a ser alocado pelo BNDES, permitindo que seja alocado mais que 10%, como inicialmente estava previsto no PL nº 106, de 2018. Deixar que o Regulamento estabeleça o percentual mínimo de capital social a ser detido por mulheres permite que o Executivo adote postura mais realista ou arrojada, conforme sua avaliação de pertinência e oportunidade. Porém, em momentos de crise econômica, estabelecer o montante alocado em termos percentuais pode ser inadequado, visto que isso pode limitar a execução do programa, prejudicando as empreendedoras no momento que elas mais precisarão do governo, ou seja, na crise. Por isso, demos nova redação ao § 1º com a Emenda nº 1, que substitui a expressão “percentual mínimo” por “valor mínimo”. Para evitar defasagem monetária, o Regulamento deverá definir índice de preços para a correção anual desse valor nominal.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 904, de 2023, com as seguintes emendas:

#### EMENDA Nº 1– CAE

Dê-se ao art. 1º do PL nº 904, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 1º** As instituições públicas oficiais de crédito e as agências oficiais de fomento implementarão programas e ações de incentivo ao empreendedorismo feminino, principalmente de micro e pequeno porte, voltados a promover o acesso facilitado de mulheres a linhas de crédito.

§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, valor mínimo anual dos recursos por ele administrados a programas de incentivo ao empreendedorismo feminino, nos termos do regulamento.

.....  
§ 3º Regulamento definirá índice de preços que será usado para a correção anual do valor mínimo de que trata o § 1º deste artigo.

§ 4º Regulamento definirá sistema diferenciado de garantias aplicável aos empréstimos e financiamentos concedidos nos termos do *caput*.” (NR)

#### EMENDA Nº 2– CAE

Inclua-se o art. 2º ao PL 904, de 2023, e renumerem-se os artigos subsequentes, conforme a seguinte redação:

“**Art. 2º** As entidades de assistência ao empreendedorismo implementarão programas de educação financeira e assistência



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

técnica, voltados ao empreendedorismo feminino, principalmente de micro e pequeno porte.

*Parágrafo único.* Os programas de educação financeira e assistência técnica serão criados por regulamento e deverão ser subsidiar os programas de incentivo financeiro ao empreendedorismo implementados pelas instituições públicas oficiais de crédito e agências de fomento.

**Art. 3º**

.....  
.....  
..

**Art. 4º** .....”  
(NR)

Sala da Comissão, de julho de 2023.

**Senador VANDERLAN CARDOSO, Presidente**

**Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA, Relatora**



**Relatório de Registro de Presença**  
**CAE, 01/08/2023 às 09h - 26ª, Extraordinária**  
Comissão de Assuntos Econômicos

| Bloco Parlamentar Democracia (PDT, MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO) |          |                        |          |
|---------------------------------------------------------------|----------|------------------------|----------|
| TITULARES                                                     |          | SUPLENTE               |          |
| ALAN RICK                                                     |          | 1. SERGIO MORO         |          |
| PROFESSORA DORINHA SEABRA                                     | PRESENTE | 2. EFRAIM FILHO        | PRESENTE |
| RODRIGO CUNHA                                                 |          | 3. DAVI ALCOLUMBRE     |          |
| EDUARDO BRAGA                                                 |          | 4. JADER BARBALHO      |          |
| RENAN CALHEIROS                                               |          | 5. GIORDANO            |          |
| FERNANDO FARIAS                                               | PRESENTE | 6. FERNANDO DUEIRE     | PRESENTE |
| ORIOVISTO GUIMARÃES                                           |          | 7. MARCOS DO VAL       |          |
| CARLOS VIANA                                                  |          | 8. WEVERTON            |          |
| CID GOMES                                                     |          | 9. PLÍNIO VALÉRIO      |          |
| IZALCI LUCAS                                                  | PRESENTE | 10. RANDOLFE RODRIGUES | PRESENTE |

| Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE) |          |                      |          |
|-------------------------------------------------------------------|----------|----------------------|----------|
| TITULARES                                                         |          | SUPLENTE             |          |
| VANDERLAN CARDOSO                                                 | PRESENTE | 1. FLÁVIO ARNS       | PRESENTE |
| IRAJÁ                                                             |          | 2. MARGARETH BUZETTI | PRESENTE |
| OTTO ALENCAR                                                      |          | 3. NELSON TRAD       | PRESENTE |
| OMAR AZIZ                                                         | PRESENTE | 4. LUCAS BARRETO     |          |
| ANGELO CORONEL                                                    |          | 5. VAGO              |          |
| ROGÉRIO CARVALHO                                                  |          | 6. PAULO PAIM        | PRESENTE |
| AUGUSTA BRITO                                                     | PRESENTE | 7. HUMBERTO COSTA    |          |
| TERESA LEITÃO                                                     | PRESENTE | 8. JAQUES WAGNER     | PRESENTE |
| SÉRGIO PETECÃO                                                    |          | 9. DANIELLA RIBEIRO  |          |
| VAGO                                                              |          | 10. VAGO             |          |

| Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO) |          |                     |          |
|----------------------------------------|----------|---------------------|----------|
| TITULARES                              |          | SUPLENTE            |          |
| MAURO CARVALHO JUNIOR                  | PRESENTE | 1. JAIME BAGATTOLI  |          |
| ROGERIO MARINHO                        |          | 2. FLÁVIO BOLSONARO | PRESENTE |
| WILDER MORAIS                          |          | 3. MAGNO MALTA      |          |
| EDUARDO GOMES                          | PRESENTE | 4. ROMÁRIO          |          |

| Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS) |          |                     |          |
|----------------------------------------------|----------|---------------------|----------|
| TITULARES                                    |          | SUPLENTE            |          |
| CIRO NOGUEIRA                                |          | 1. ESPERIDIÃO AMIN  | PRESENTE |
| TEREZA CRISTINA                              | PRESENTE | 2. LAÉRCIO OLIVEIRA |          |
| MECIAS DE JESUS                              | PRESENTE | 3. DAMARES ALVES    | PRESENTE |

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 904/2023)**

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO E AS EMENDAS NºS 1 E 2-CAE.

01 de agosto de 2023

Senador VANDERLAN CARDOSO

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos