



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1.246, de 2021, da Deputada Tabata Amaral, que *estabelece a obrigatoriedade de reserva mínima de participação de mulheres em conselhos de administração das sociedades empresárias que especifica; e altera as Leis nºs 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e 13.303, de 30 de junho de 2016.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame deste colegiado o Projeto de Lei (PL) nº 1.246, de 2021, de autoria da Deputada Federal Tabata Amaral e outros, que estabelece a obrigatoriedade de reserva mínima de participação de mulheres em conselhos de administração das sociedades empresárias que especifica; e altera as Leis nºs 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e 13.303, de 30 de junho de 2016.

O projeto é composto por dez artigos.

O art. 1º apresenta o objeto da futura lei.

O art. 2º, *caput* e § 1º, inciso I, prevê a obrigatoriedade de reserva de, no mínimo, 30% de vagas de membros titulares para mulheres



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

em conselhos de administração de empresas públicas, de sociedades de economia mista, de suas subsidiárias e controladas e de outras companhias em que a União, o Estado ou o Município detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. O art. 2º, § 1º, inciso II, prevê a faculdade de as companhias de capital aberto aderirem à reserva de vagas. O § 2º estipula que 30% das vagas femininas sejam preenchidas por mulheres negras ou com deficiência. O § 3º prevê que, se dos percentuais resultar número fracionado, será utilizado o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou superior a 0,5; e será utilizado o número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5. O § 4º determina que o reconhecimento da pessoa como mulher negra será feito por autodeclaração.

O art. 3º da proposição prevê que os cargos femininos poderão ser gradualmente preenchidos segundo percentuais mínimos, considerando-se a primeira, a segunda e a terceira eleição para o conselho de administração realizadas após a vigência da lei. O parágrafo único estipula que o percentual destinado a mulheres negras ou com deficiência somente será implementado após ser atingida a reserva obrigatória de 30% das vagas para mulheres.

O art. 4º prevê que os órgãos de controle externo e interno competentes fiscalizarão o cumprimento da reserva de vagas prevista.

O art. 5º determina que o conselho de administração estará impedido de deliberar sobre qualquer matéria caso não adote a reserva de vagas prevista.

O art. 6º estabelece a faculdade de o Poder Executivo regulamentar programa de incentivos para a adesão de companhias abertas à reserva de vagas para mulheres.

O art. 7º altera a Lei nº 6.404, de 1976, para determinar que o relatório da administração da companhia deve incluir a política de equidade adotada e conter as informações elencadas.

O art. 8º altera a Lei nº 13.303, de 2016, para acrescentar requisito de transparência relativo à divulgação anual da política de igualdade entre homens e mulheres adotada pelas empresas públicas,



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que deverá conter as informações elencadas. Ademais, modifica a referida lei para nela prever a reserva de vagas de 30% de membros titulares para mulheres nos conselhos de administração das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

O art. 9º fixa o prazo de 20 anos para que seja feita a revisão da futura lei, contado da data de sua publicação.

Por fim, o art. 10 prevê a cláusula de vigência da futura lei, que será na data de sua publicação.

Na justificção, a autora do projeto sustenta que “é dever do Poder Legislativo se comprometer ativa e constantemente com a pauta de igualdade de gênero em todas as esferas da sociedade”. Argumenta, ainda, que “as evidências dos benefícios da diversidade de gênero em empresas são claras”.

O projeto foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados na forma de substitutivo adotado pelo parecer da relatora da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher daquela Casa Legislativa.

No Senado Federal, o projeto foi distribuído às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para instrução da matéria e, na sequência, o projeto seguirá para deliberação pelo Plenário.

Na CDH, o projeto recebeu parecer favorável, com a apresentação de uma emenda de redação (Emenda nº 2-CDH), para incluir o Distrito Federal entre os entes mencionados no art. 2º, § 1º, inciso I, do projeto. Nessa Comissão, foi rejeitada a Emenda nº 1.

Na CAE, o projeto recebeu parecer favorável, com a Emenda nº 2-CDH-CAE (de redação).



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, bem como emitir parecer sobre as matérias de competência da União, especialmente sobre direito comercial. O mérito da proposição, sob a perspectiva da garantia e promoção dos direitos humanos, bem como dos direitos da mulher, já foi objeto de apreciação pela CDH. Por sua vez, no tocante aos aspectos econômicos e financeiros, o mérito foi apreciado pela CAE.

Sob o aspecto da constitucionalidade formal, entendemos que a matéria veiculada no projeto se insere no âmbito da competência privativa da União para legislar sobre direito comercial (art. 22, inciso I, da Constituição Federal), bem como na competência da União para editar lei de caráter nacional – aplicável a todos os entes federados – dispondo sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, especialmente sobre sua função social, sobre a constituição e o funcionamento do conselho de administração e sobre mandato dos administradores (art. 173, § 1º, incisos I, IV e V, da Constituição Federal, dispositivos incluídos pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Em regra, a autonomia político-administrativa assegurada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios pelo art. 18 da Constituição Federal, no modelo de federalismo adotado em nosso ordenamento jurídico, confere a esses entes federados a competência para legislar sobre temas de direito administrativo, como regime jurídico dos órgãos e entidades que integram suas respectivas Administrações Públicas, o que incluiria, em tese, regras sobre empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que são pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta de cada ente federado (conhecidas como “empresas estatais”).



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Porém, a existência de dispositivo expresso na Constituição Federal, atribuindo competência legislativa em caráter nacional à União em relação a determinados assuntos, configura exceção à citada regra de distribuição de competências. É o caso, por exemplo, da competência privativa da União para legislar sobre desapropriação, requisições e normas gerais de licitações e contratações públicas, todos temas de direito administrativo (art. 22, incisos II, III e XXVII, da Constituição Federal).

É o que ocorre também em relação ao art. 173, § 1º, da Lei Magna, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que atribui à União a competência para legislar sobre o regime jurídico das empresas estatais de todos os entes federados, e não apenas das estatais federais. Nesse sentido, inclusive, decidiu o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.846, em 24/10/2022.

No exercício dessa competência, foi editada a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, conhecida como “Lei das Estatais”, que inclusive o projeto pretende modificar e que “dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos”.

Justamente por se tratar de matéria a ser veiculada em lei de caráter nacional, aplicável a todos os entes federados, compreendemos que não há reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo federal para apresentar o projeto de lei, não incidindo, portanto, a norma do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal. A própria Lei das Estatais, de 2016, foi fruto de projeto de lei de iniciativa parlamentar, mais especificamente de iniciativa de comissão mista do Congresso Nacional.

Sob a ótica da constitucionalidade material, por sua vez, entendemos que a proposição está em perfeita sintonia com o espírito da Constituição Federal de 1988. O projeto cria verdadeira ação afirmativa em



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

prol da igualdade de gênero, tema de enorme relevância para a sociedade brasileira.

A Constituição Federal estabelece o dever de inclusão de grupos historicamente vulneráveis. Cabe ao Estado incentivar e fomentar medidas direcionadas à inserção das mulheres (que compõem a maioria da população brasileira) na vida pública e laboral, especialmente quando o tema envolve a sua integração nos órgãos de administração das empresas, historicamente ocupados por pessoas do sexo masculino. Mesmo com as políticas afirmativas até hoje implementadas, o cenário de desequilíbrio entre homens e mulheres ainda se mostra muito acentuado.

O princípio da igualdade garante os mesmos direitos e obrigações aos homens e mulheres e proíbe a diferenciação de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Alguns dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil consistem na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na redução das desigualdades sociais e na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, vedação essa que se estende ao exercício e preenchimento de cargos e funções públicas.

Assim, a política pública que se pretende criar com o projeto de lei está em harmonia com os dispositivos constitucionais relacionados ao tema, especialmente aqueles relativos à dignidade da pessoa humana (fundamento da República); ao direito à não discriminação em razão de sexo; ao direito à isonomia e à igualdade entre homens e mulheres; ao direito à proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos; e à proibição de adoção de qualquer critério discriminatório por motivo de sexo, quando da admissão em ocupações públicas (art. 1º, inciso III; art. 3º, inciso IV; art. 5º, *caput* e inciso I; art. 7º, incisos XX e XXX, todos da Constituição Federal).

É possível extrair da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal diversos julgados no sentido de que as ações afirmativas criadas com o objetivo de assegurar a igualdade material e o tratamento singularmente



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

favorecido para as mulheres não violam o princípio da isonomia; muito pelo contrário: o concretizam. A título de exemplo, citamos o julgamento da ADI nº 7.483, realizado em 21/11/2023; o julgamento da ADI nº 7.492, realizado em 10/2/2024; bem como o acórdão proferido no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.424.503, em 3/7/2023.

É de suma importância a participação de mulheres, inclusive mulheres negras e com deficiência, nos conselhos de administração das empresas estatais, a fim de pluralizar o debate de ideias e ampliar o compartilhamento de diferentes perspectivas nesse meio. O conselho de administração é órgão colegiado e deliberativo permanente, obrigatório para quase todas as estatais, podendo ser considerado o órgão administrativo mais importante da sociedade empresária, com atribuições para: (i) traçar a política empresarial da estatal e definir os rumos estratégicos do negócio; (ii) eleger, fiscalizar, controlar e destituir diretores; (iii) atuar como elo entre a diretoria e os sócios; (iv) convocar assembleias gerais ordinárias e extraordinárias; (v) discutir, aprovar, implementar e monitorar os regimes de governança corporativa, gestão de riscos, controle interno, transparência e *compliance* das estatais; entre outras.

Tendo isso em vista, entendemos pela constitucionalidade da proposição.

Na sequência, no plano da juridicidade, compreendemos que a proposição é adequada ao ordenamento jurídico e atende aos atributos de novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade.

Sob o prisma da regimentalidade, a proposição mostra-se em conformidade com as regras do Regimento Interno desta Casa, estando sua tramitação harmônica e coesa com o sistema normativo regimental.

Por fim, entendemos que deve ser aprovada a Emenda nº 2-CDH-CAE (de redação), que busca incluir as empresas estatais pertencentes ao Distrito Federal no rol daquelas que devem observar a cota de gênero na composição de seus conselhos de administração. A ausência de menção expressa ao DF configura lapso manifesto da proposição, não existindo qualquer razão lógica ou jurídica para o excluir. Pode-se entender, inclusive, que a menção aos Estados engloba o Distrito Federal, já que, para quase



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

todos os efeitos, o DF é equiparado aos Estados tanto pela Constituição como pela legislação infraconstitucional. Não há dúvidas, portanto, de que se trata de emenda de redação.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 1.246, de 2021, bem como, no mérito, pela sua aprovação, com a Emenda nº 2- CDH-CAE (de redação).

Sala da Comissão, de maio de 2024.

Senador Davi Alcolumbre, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora