



COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 10.018, DE 2018

Apensados: PL nº 9.384/2017, PL nº 2.372/2019 e PL nº 3.414/2019

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para determinar reserva de vagas em cursos oferecidos pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem e pelo Sebrae às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Autor: SENADO FEDERAL - ATAÍDES OLIVEIRA

Relator: Deputado MAURÍCIO DZIEDRICKI

I - RELATÓRIO

O Senado Federal encaminha à Câmara dos Deputados, para revisão, o Projeto de Lei em epígrafe, que estabelece reserva de vagas em cursos oferecidos pelos Serviços de Aprendizagem às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

De acordo com a proposta, a reserva referida deverá ser de, no mínimo, 5% das vagas dos cursos de capacitação e dos cursos técnicos de formação inicial e continuada, sempre de forma gratuita.

O projeto prevê que o Poder Judiciário, de ofício ou a requerimento da Defensoria Pública ou do Ministério Público, encaminhará as candidatas aos Serviços de Aprendizagem, que prestarão informações, semestralmente, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério do Trabalho, ao Ministério da Educação e ao Ministério da Justiça, sobre o total de mulheres atendidas em seus cursos.



A justificação da proposta, colhida no Projeto de Lei do Senado nº 233, de 2013, de autoria do Senador Ataídes Oliveira, é a necessidade de enfrentar o desafio de proporcionar independência financeira à mulher agredida, garantindo que ela tenha meios para prover a si e a seus filhos, sem a necessidade de continuar convivendo com o agressor.

Apensados estão os Projetos de Lei nºs 9.384, de 2017, 2.372, de 2019, e 3.414, de 2019.

O primeiro apensado, de autoria do Deputado Wladimir Costa, pretende a reserva, em favor desse público-alvo, de pelo menos 10% dos postos de trabalho oriundos dos contratos governamentais de obras e serviços, inclusive os técnicos especializados, por meio de alteração na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Pública.

No mesmo sentido e também com o mesmo percentual é a proposta do segundo apensado, de autoria da Deputada Jaqueline Cassol.

O terceiro apensado, do Deputado Coronel Tadeu, prevê incentivo fiscal, por meio de dedução do imposto de renda sobre o lucro presumido, à pessoa jurídica que contratar mulheres vítimas de violência.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A violência contra mulheres é, sem sombra de dúvidas, um dos graves problemas que afetam a cidadania brasileira. Infelizmente, mesmo após a edição da Lei nº 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha), os números continuam a impor aos brasileiros um desafio para coibir essa modalidade de violência que assola especialmente os lares do País.



Também é verdadeiro que as relações de dependência econômica e financeira dificultam o combate ao problema, porque as próprias vítimas, em razão da dependência, evitam a todo custo denunciar o agressor.

A proposta contida no projeto principal e também no primeiro e no segundo apensados entende que a solução é o estabelecimento de quotas. No caso do Projeto principal, as quotas seriam reservadas em cursos de qualificação profissional prestados pelos Serviços de Aprendizagem, que compõem o chamado “Sistema S”. Os apensados, por sua vez, pretendem o estabelecimento de quotas nos empregos decorrentes de contratos com a Administração Pública.

As políticas de ação afirmativa consubstanciadas na reserva de vagas não são uma novidade em nosso ordenamento jurídico. O art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, é o precedente mais conhecido.

Não obstante o reconhecimento da validade jurídica e política desse tipo de ação afirmativa em favor de grupos socialmente vulneráveis, a medida deve sempre guardar uma relação de razoabilidade e proporcionalidade, para que não restem malferidos os princípios básicos que garantem a livre competição pelas oportunidades de trabalho e renda.

No âmbito de Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP, restringiremos nossa análise aos impactos positivos e negativos sobre os processos de qualificação profissional e sobre o mercado de trabalho das mulheres e dos trabalhadores em geral.

Nesse sentido, embora reconheçamos a nobreza das intenções do Projeto principal, a reserva de vagas nos cursos de qualificação, por meio de Lei, nos parece de difícil operacionalidade, de baixo impacto em favor do objetivo a que se destina e, ao final, desnecessária.

De fato, se o objetivo é remover a dependência financeira da mulher em relação ao agressor, um curso profissionalizante não lhe garante o sustento imediato. Ainda que a qualificação seja um passo importante para a colocação profissional, a participação nos cursos oferecidos pelo “Sistema S” é o primeiro passo de uma caminhada e não oferece nenhuma possibilidade de aferimento de renda



imediate. Em razão disso, a vítima que ocupa a vaga reservada, durante o curso de formação que, dependendo da carga horária, pode durar vários meses, não terá nenhuma melhora na sua situação imediata.

Por outro lado, a quota é medida social para quebrar barreiras de acesso a determinado serviço ou mercado. Como o “Sistema S” não discrimina mulheres na oferta de cursos, não é evidente a relação entre a reserva pretendida e o obstáculo a ser removido. Desse modo, entendemos que instituir pela ação estatal um favorecimento, ainda que por nobres intenções, a um grupo de trabalhadores em desfavor de outros, sem que tal medida esteja necessariamente endereçada a remover barreiras impostas e que de outro modo impeçam o acesso livre ao mercado de trabalho, não nos parece uma medida adequada.

Entendemos, ao final, que o “Sistema S” pode ser sensibilizado a prestar mais atenção a este público e a formatar melhor, se necessário, suas atividades para atendê-lo, por meio de convênios administrativos, que permitam uma negociação entre os diversos atores responsáveis por dar concretude aos objetivos da Lei Maria da Penha e o seu público-alvo. Convênios podem montar programas flexíveis e ágeis para identificar e remover empecilhos e adequar o atendimento ao público-alvo.

Como dissemos acima, o estabelecimento de quotas não é uma novidade no mercado de trabalho brasileiro. Desse modo, não podemos, de modo algum, desprezar a experiência colhida com as quotas já implementadas, antes de adotar novas medidas interventivas que obstruam a livre movimentação e contratação de trabalhadores. Lembramos que o mercado de trabalho é um bem precioso para todos os trabalhadores e empresas. É do bom funcionamento do mercado de trabalho que depende a renda da maioria dos brasileiros, o resultado das empresas aqui instaladas e o dinamismo da economia nacional. Toda intervenção, por mais bem-intencionada que seja, gera distorções e consequências, com as quais a sociedade brasileira precisará lidar.

Nesse sentido, a experiência com a introdução das quotas para as pessoas com deficiência, de que trata o art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, precisa ser bem aproveitada. Um dos graves problemas surgidos com estabelecimento dessa reserva de vagas decorreu da dificuldade de contratação de trabalhadores quotistas. A



vaga reservada deve ser necessariamente preenchida por um tipo de trabalhador; por outro lado, as empresas necessitam de um trabalhador que se encaixe do melhor modo possível na organização, gerando valor para o empreendimento a um custo suportável. Em razão da natureza de suas operações, das condições de seu estabelecimento, do mercado e dos custos envolvidos na admissão de trabalhadores, as empresas têm grande dificuldade em preencher as quotas, porque precisam encontrar um perfil adequado dentro de um grupo muito restrito de trabalhadores.

Desse modo, os empregadores são obrigados a enfrentar a elevação de custos de contratação, de treinamento, de adaptação de tarefas e instalações. Muitas vezes, diante da escassez de trabalhadores com o perfil desejado, as empresas são obrigadas a optar pelo descumprimento da lei, sujeitando-se a pesadas multas, ou contratar um trabalhador qualquer, apenas para cumprir a quota.

O problema é muito grave, e o debate já está instalado no Congresso Nacional, especialmente na CTASP, que deve se manifestar sobre o mérito das inúmeras propostas em tramitação que pretendem estabelecer alteração na legislação que reserva vagas de emprego para pessoas com deficiência, na tentativa de encontrar uma solução que contemple os interesses e necessidades em jogo.

Note-se que, embora o sistema de quotas seja ainda predominante no mundo, há cada vez mais interesse em políticas antidiscriminação baseadas na observação e no entendimento das razões pelas quais as pessoas estão em desvantagem no mercado de trabalho e nos diferentes mecanismos para superar as barreiras colocadas diante delas. Nesse sentido, a experiência de países como Estados Unidos, Austrália e Canadá, que nunca adotaram quotas, tem sido inspiradora. Em 1995, o Reino Unido substituiu o sistema de quotas, em vigor há mais de cinquenta anos, por um sistema de práticas antidiscriminação no emprego. Na Irlanda, Alemanha, Finlândia, França e no âmbito da Comissão Europeia, também se observam movimentos legislativos no sentido de priorizar as políticas antidiscriminação em detrimento do estabelecimento de quotas.

Assim, em relação aos projetos apensados que pretendem a reserva de vagas oriundas de contratos licitados pela Administração Pública, pensamos que a medida tem potencial para causar as mesmas distorções. Não parece razoável nem



prudente introduzir novas quotas antes que sejam endereçadas soluções para os problemas e distorções decorrentes daquelas já estabelecidas, de longa data, como a reserva introduzida pela Lei nº 8.213, de 1991.

Nossa posição não significa despreço pela grave questão em torno da violência doméstica contra a mulher. Ocorre que, como já dissemos, o mercado de trabalho é um patrimônio de todos os trabalhadores, inclusive das mulheres, e um insumo vital para o desenvolvimento e o fortalecimento da economia nacional, sem a qual o progresso social almejado jamais será alcançado. Em razão disso, não podemos abonar uma intervenção tão severa na liberdade e na capacidade produtiva de trabalhadores e de empresas, conhecendo de antemão os impactos negativos, para os quais ainda não temos quaisquer soluções compensatórias.

É necessário considerar, em relação ao terceiro apensado, Projeto de Lei nº 3.414, de 2019, que a concessão de benefícios fiscais não nos parece solução adequada para mitigar os efeitos danosos do estabelecimento de quotas no mercado de trabalho. Além disso, a concessão desses incentivos, nas condições propostas, nos parece de difícil aplicação, pois a matéria implica renúncia de receitas, sujeitando-se, portanto, ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, no âmbito do chamado Novo Regime Fiscal, estabeleceu que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. A concessão de benefícios fiscais deve também atender as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que exige, além da estimativa da perda de receitas, o estabelecimento de medidas compensatórias que reequilibrem as contas públicas.

De todo modo, esse aspecto da matéria deverá merecer melhor análise pela comissão competente.

Em razão do exposto somos pela rejeição do Projeto de Lei nº **10.018, de 2018**, e dos apensados, de nºs **9.384, de 2017, 2.372, de 2019, e 3.414, de 2019**.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Maurício Dziedricki - PTB/RS

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado MAURÍCIO DZIEDRICKI
Relator