



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 2.315-D, DE 2023

(Da Sra. Rogéria Santos)

Dispões sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências; tendo parecer: da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, pela aprovação, com emenda (relatora: DEP. FRANCIANE BAYER); da Comissão de Trabalho, pela aprovação, com emenda (relator: DEP. OSSESIO SILVA); da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária deste, da Emenda da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e da Emenda da Comissão de Trabalho; e, no mérito, pela aprovação deste, da Emenda da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e da Emenda da Comissão de Trabalho (relatora: DEP. LAURA CARNEIRO); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, com substitutivo, e da Emenda da Comissão de Trabalho, com subemenda; e, pela inconstitucionalidade da Emenda da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (relatora: DEP. LAURA CARNEIRO).

DESPACHO:
ÀS COMISSÕES DE
DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER;
TRABALHO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIACÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher:

- Parecer da relatora
- Complementação de voto
- Emenda oferecida pela relatora
- Parecer da Comissão
- Emenda adotada pela Comissão

III - Na Comissão de Trabalho:

- Parecer do relator
- Emenda oferecida pelo relator
- Parecer da Comissão
- Emenda adotada pela Comissão

IV - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer da relatora
- Parecer da Comissão

V - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer da relatora
- Substitutivo oferecido pela relatora
- Subemenda oferecida pela relatora
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão
- Subemenda adotada pela Comissão



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Rogéria Santos | REPUBLICANOS/BA

PROJETO DE LEI Nº , de 2023

(Da Sra. **ROGÉRIA SANTOS**)

Dispões sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Poder Executivo da União poderá estabelecer convênios com Estados e Municípios para a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

Parágrafo Primeiro – Os convênios poderão ser estabelecidos em municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Art. 2º. O Programa terá a finalidade de fomentar a qualificação e empregabilidade de mulheres na construção civil, visando à ampliação e melhoria das oportunidades de trabalho, de renda e de autonomia econômica e financeira das mulheres.

Art. 3º. São objetivos do Programa:

I - Executar ações em rede, por meio de convênios com a União, Estados e Municípios visando à implementação das políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico de mulheres;

II - Planejar, realizar e avaliar ações de promoção da empregabilidade e qualificação profissional para mulheres brasileiras;

III - Fomentar, integrar, articular e aperfeiçoar as políticas públicas de empregabilidade e autonomia econômica e financeira de mulheres;

IV - Aperfeiçoar as políticas de promoção, proteção, atendimento e qualificação profissional oportunizando a inserção das mulheres no mercado de trabalho da construção civil por meio da criação de cursos de qualificação profissional dos níveis operacional por meio de convênios com Instituições Federais.

V - Produzir, sistematizar, qualificar e difundir informações sobre o direito de igualdade da mulher;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Rogéria Santos | REPUBLICANOS/BA

Apresentação: 03/05/2023 10:48:37.247 - MESA

PL n.2315/2023

VI - Promover, fortalecer e integrar ações, canais e instâncias de diálogo, de participação e de controle social;

VII - Identificar e incentivar formas de ampliar a empregabilidade de mulheres;

VIII – Promover a inclusão de mulheres vulneráveis na Construção Civil.

Art. 5º. As empresas de construção civil que participarem de Licitações Públicas regidas pela Lei 8.666/93 poderão reservar vagas, de no mínimo de 05 a 10% (cinco a dez) por cento, para as mulheres ocuparem os postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial sendo esse critério estabelecido nos referidos editais de publicação, nos contratos, inclusive os de renovação, salvo quando a reserva não seja incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos.

Parágrafo único. Serão considerados na reserva mínima, como empregos na área de construção civil, para efeitos desta lei, todos os cargos da área da construção civil desde os operacionais até os gerenciais.

Art. 6º. Cabe aos Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania; do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; das Mulheres; do Planejamento e Orçamento; e do Trabalho e Emprego as atividades de planejamento, organização, direção, execução e controle do Programa.

Art. 7º. As verbas necessárias para cumprimento desta Lei deverão constar na Lei de Dotação Orçamentária, anualmente.

Art. 8º. O Poder Executivo terá 360 (trezentos e sessenta) dias para regulamentar a presente Lei e iniciar a realização dos convênios estabelecidos nesta Lei.

Art. 9º. A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Com a finalidade de fomentar a qualificação e empregabilidade de mulheres na construção civil, visando à ampliação e melhoria das oportunidades de trabalho, qualificação profissional, de renda e de autonomia econômica e financeira da mulher, de ser criado a nível Nacional o Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Rogéria Santos | REPUBLICANOS/BA

Apresentação: 03/05/2023 10:48:37.247 - MESA

PL n.2315/2023

O princípio constitucional cabedal do aparato legislativo brasileiro, que é dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), que situa a pessoa como centro das preocupações estatais, definindo como responsabilidade do Estado a erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, III) deve ser o norte de toda e qualquer política pública, notadamente quando o público dessa política é a mulher, que, para o arcabouço legislativo brasileiro deve possuir tratativas especiais.

Partindo de uma reflexão histórica, até o começo do século XX, o trabalho feminino era concebido como complementar ao trabalho masculino, apresentando características de intermitência, baixa escolaridade e reduzida remuneração¹.

Por consequência, estes princípios supracitados, fornecem um conjunto de considerações para ajudar o setor público e privado a se concentrarem nos elementos-chave para a promoção da igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho, no mercado e na comunidade.

Dados do IBGE² indicam que a brasileira está entre as 10 mais empreendedoras do mundo, existindo cerca de 5,5 milhões de negócios, em estágio inicial, empreendidos por mulheres. Estes dados demonstram a importância do empreendedorismo feminino no desenvolvimento econômico e social do país, pois tais empresas não somente geram empregos como, também, promovem a inovação e autonomia da mulher.

De outro modo, o levantamento do IBGE também mostra que a taxa de participação das mulheres na força de trabalho aumentou em 2,9 p.p em 8 anos, enquanto a dos homens caiu 1 p.p. no mesmo período. Remuneração do trabalho para elas é, em média, 22% menor que a deles e essa diferença chega a 38% em cargos gerenciais.

Diante deste cenário e do espaço que as mulheres cada vez mais vêm conquistando no mundo, no Brasil e no mundo, é fundamental a criação de um Programa que fomente políticas públicas enviem esforços para possibilitar tratamento igualitário às mulheres, no que diz respeito à ampliação de vagas de emprego em áreas que até então privilegiam homens á área a construção civil, bem como é de extrema

¹ Disponível em:

<http://www.compreender.com.br/gestao/files/biblioteca/0dd2dfb2fa6dafb540ef0c409a36f852.pdf>

² NATIVIDADE, Daise Rosas. Empreendedorismo feminino no Brasil: políticas públicas sob análise. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, Feb. 2009 .





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Rogéria Santos | REPUBLICANOS/BA

Apresentação: 03/05/2023 10:48:37.247 - MESA

PL n.2315/2023

importância o olhar do Estado a oportunização de vagas em cursos de qualificação profissional para as mulheres.

Trazendo a reflexão para o princípio da igualdade no mercado de trabalho brasileiro para as mulheres, vê-se que muito se precisa caminhar, a começar pelas oportunidades de qualificação profissional com igualdade para mulheres, mormente no cenário da construção civil não apenas no nível operacional, como alguns Projetos de Lei sugerem, mas do nível operacional ao nível gerencial.

Com a Constituição de 1988, foi estabelecida a igualdade entre homens e mulheres e o viés da legislação trabalhista ampara essa igualdade, exige que homens e mulheres sejam tratados pela norma jurídica de forma igual, salvo em casos perfeitamente justificados.

A defesa dos direitos da mulher, com a consequente erradicação de todas as formas de discriminação e violência, constitui compromisso dos estados democráticos de direito, inclusive no que diz respeito ao segmento de capacitação e qualificação. Um país que auto se declara democrático, que tem como primado básico promover o bem-estar de todos os cidadãos sem distinção, não pode quedar-se alheio ao fenômeno da desigualdade histórica, social e jurídica de que foram alvo as mulheres, inclusive a ligada à qualificação, que deságua na profissão.

As mulheres vêm tomando tanto espaço no mercado de trabalho que mesmo com a crise causada pela pandemia do covid-19, as mulheres conseguiram se destacar no segmento do empreendedorismo. De acordo com os dados do LinkedIn, a participação feminina no setor cresceu globalmente. Em 2020, o Brasil registrou um salto de 41% entre as mulheres que iniciaram algum negócio próprio. Entre os homens, o crescimento foi de 22%. Os números foram comparados com o ano de 2019.³

Por muito tempo, o canteiro de obras foi um espaço masculino, associado com sujeira e força e em que não havia lugar para o feminino. No entanto, nos últimos anos esse preconceito tem caído por terra e a capacidade das mulheres tem cimentado novas estruturas no setor da construção. Seja nas universidades, cursos profissionalizantes, nas construtoras ou no canteiro de obras, mais uma vez as mulheres fazem valer a máxima: lugar de mulher é onde ela quiser.

³ <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2022/07/5024236-empreendedorismo-feminino-cresceu-41-no-brasil-aponta-estudo.html>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Rogéria Santos | REPUBLICANOS/BA

Apresentação: 03/05/2023 10:48:37.247 - MESA

PL n.2315/2023

Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) mostra que entre os anos de 2003 e 2015 o número de mulheres estudavam engenharia no Brasil passou de 24.554 para 57.022, chegando a ocupar 30,3% das vagas em Engenharia Civil, de acordo com o Censo da Educação Superior.⁴

Todavia, o Poder Executivo vem se debruçando na quebra desses paradigmas, quando elege dentro do seu planejamento estratégico e gerencial, a qualificação profissional de mulheres como subsídio para seu empoderamento. Nesta toada foi sugerido na presente Proposição que seja reservado de no mínimo 10% (dez) por cento das vagas para as mulheres ocuparem nos postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial das empresas de construção civil.

Destarte sugere-se também que as empresas que participem de Licitações Públicas a nível Federal, Estadual e/ou Municipal, sendo inclusive esse critério estabelecido nos referidos editais de publicação, nos contratos, inclusive os de renovação, salvo quando a reserva não seja incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos.

Por entender que a mulher pode exercer qualquer profissão, inclusive, a que pretende esse Projeto, a de construção civil, pode-se citar o Programa *Marias na Construção*, o que hoje é um case de sucesso, com essência similar ao que se pretende ampliar para todo o Brasil neste Projeto de Lei. O Programa *Marias na Construção* foi um dos muitos projetos idealizados e implantados pela Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Infância e Juventude de Salvador-Bahia.

O objetivo inicial foi desenvolver ações de aperfeiçoamento, qualificação e inserção profissional por meio de cursos livres, gratuitos, para as mulheres oriundas de comunidades soteropolitanas, em conjunto com entidades parceiras, dentro do contexto de atuação das mesmas, de forma a fortalecer a função produtiva das famílias soteropolitanas, bem como promover o desenvolvimento da autonomia, empreendedorismo e inclusão social das mesmas.

O Programa desenvolve até os dias de hoje, através de diversas temáticas, competências e habilidades práticas para a vida das cidadãs, oportunizando a qualificação de profissionais para auxiliar na execução de alvenarias e revestimentos nas obras de edificações, reforçando os aspectos comportamentais e as diretrizes ambientais e de segurança, dispensando um novo olhar para a mulher

⁴ <https://blog.obraprimaweb.com.br/mulheres-na-construcao-civil-construindo-novos-espacos/>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Rogéria Santos | REPUBLICANOS/BA

Apresentação: 03/05/2023 10:48:37.247 - MESA

PL n.2315/2023

soteropolitana, tendo como base os princípios da: I – Dignidade da pessoa humana; II – Respeito à igualdade entre os gêneros; III – Educação profissional como fator de autonomia econômica e financeira; IV – Ampliação do mercado de trabalho para as mulheres; V - Fomento ao trabalho, emprego e renda; VI - Intersetorialidade nas políticas públicas de empregabilidade de mulheres; VII – Promover as relações de trabalho, renda e desenvolvimento econômico; e VIII – Incentivo à educação profissional;

O Programa foi premiado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), no dia 22 de março do recorrente ano, durante o III Fórum Mundial de Direitos Humanos, realizado em Buenos Aires, na Argentina.⁵ O prêmio foi entregue pelo Centro Internacional para o Avanço dos Direitos Humanos (CIPDH), e reconhece políticas públicas inclusivas e sustentáveis em países da América Latina e do Caribe.

Porém, a efetividade de tal programa somente ocorrerá se estiver em estreita relação com o emprego dessas mulheres, caso contrário, poderá se tornar uma política vazia para o principal público, haja vista que é o emprego o elemento de autonomia econômica e financeira da mulher. Por isso, necessitamos aprimorar essas políticas públicas para torná-las mais inclusivas. Daí se reveste a essência do presente Projeto de Lei, ao erigir esse programa como Lei e envidar esforços para a inserção profissional de mulheres na construção Civil.

Por isso, se conclama a essa Casa Legislativa a aprovação do presente Projeto de Lei, com vias a possibilitar às mulheres o efetivo empoderamento, a começar pela igualdade de condições no mercado de trabalho.

Sala das Sessões, em de de 2023.

ROGÉRIA SANTOS

Deputada Federal

⁵ <https://atarde.com.br/bahia/bahiasalvador/programa-marias-da-construcao-ganha-premio-da-unesco-1223287>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

**LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO
DE 1993**

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:199306-21;8666>

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

Autora: Deputada ROGÉRIA SANTOS

Relatora: Deputada FRANCIANE BAYER

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, de autoria da deputada Rogéria Santos, dispõe sobre a criação de programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil.

A proposição, além de conceder ao Poder Executivo a faculdade de “estabelecer convênios com Estados e Municípios para a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil”, apresenta as finalidades e objetivos do Programa e indica os ministérios responsáveis pelas atividades de planejamento, organização, direção, execução e controle. O Programa prevê que se possam “reservar vagas, de no mínimo de 05 a 10% (cinco a dez) por cento, para as mulheres ocuparem os postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial”.

A autora do Projeto o justifica pela necessidade de adaptar o mundo do trabalho à situação atual das mulheres na sociedade e ao elevado grau de empreendedorismos que elas vêm revelando. O seguinte trecho expressa bem o núcleo de suas preocupações.

Diante deste cenário e do espaço que as mulheres cada vez mais vêm conquistando no Brasil e no mundo, é fundamental a criação de um Programa que fomenta políticas



públicas [que] envidem esforços para possibilitar tratamento igualitário às mulheres, no que diz respeito à ampliação de vagas de emprego em áreas que até então privilegiam homens [como a] área [d]a construção civil (...)

A autora cita, como inspiração do Projeto de Lei, o Programa Marias na Construção, idealizado e implantado pela Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Infância e Juventude de Salvador-Bahia.

A apreciação do mérito do Projeto foi atribuída à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, por despacho do presidente da Câmara dos Deputados, de 13 de maio de 2023, que determinou, ainda, seu encaminhamento posterior à Comissão de Trabalho, também para apreciação de mérito, à Comissão de Finanças e Tributação, para apreciação de mérito e de adequação financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para se manifestar sobre a constitucionalidade e a juridicidade da matéria.

A apreciação da proposição, que tramita sem apensos, é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário.

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto, nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Cabe à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher a análise de **mérito** do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, no que se refere aos temas próprios do colegiado, constantes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 32, XXIV.

O Projeto em tela é muito feliz ao propor estímulos para que as mulheres participem com mais frequência de um espaço de atuação que segue sendo eminentemente masculino, o da construção civil. O empoderamento das mulheres não se dá apenas por meio da criação de condições de atuação livre



e criativa em espaços já tradicionalmente femininos; ou pela garantia de segurança contra invasões e danos nessas esferas; é preciso que a presença das mulheres se estenda a todos os territórios sociais. Somente quando percebem que há mulheres em todas as áreas de atuação e produção humanas é que as meninas se sentem livres para aspirar à ocupação de qualquer um desses espaços.

Em boa medida, é justamente onde a presença feminina é menor, onde está mais arraigada a percepção social de que são espaços vedados à mulher, que a ação estatal se torna mais necessária. E nós, da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, bem sabemos quais são os mecanismos de atuação mais efetivos para a promoção profissional das mulheres, embora nem sempre consigamos fazê-los funcionar. Dois dos mecanismos mais relevantes são a qualificação e a reserva de vagas. É preciso, de um lado, garantir que haja mulheres qualificadas nas áreas de trabalho que se queiram abrir a sua participação. Quando a qualificação não basta, é preciso reservar vagas para serem preenchidas por mulheres. Pelo menos até que sua presença passe a ser vista como algo comum na área.

O Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, recorre aos dois mecanismos. Até com moderação, se poderia dizer, no caso da reserva de vagas, mas uma moderação compreensível em uma área de atuação ainda tão fechada às mulheres. Os esforços de qualificação, bem identificados e desenhados nos arts. 2º e 3º do Projeto, tendem a produzir efeitos em prazo relativamente curto, levando, talvez, a uma atuação mais incisiva em termos de reserva de vagas no futuro.

Vale ressaltar que o Programa Marias na Construção, iniciativa da Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Infância e Juventude de Salvador-Bahia, na gestão da deputada Rogéria Santos, fonte de inspiração do Projeto sob análise desta Comissão, foi premiado recentemente pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), durante o III Fórum Mundial de Direitos Humanos, realizado em Buenos Aires, na Argentina. Por meio do prêmio, o Centro Internacional para o Avanço dos Direitos Humanos (CIPDH) reconhece políticas públicas inclusivas

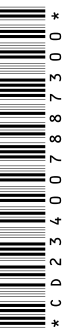


e sustentáveis em países da América Latina e do Caribe. Trata-se, pois, de uma ideia já testada e aprovada.

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputada FRANCIANE BAYER
Relatora



COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

Autora: Deputada ROGÉRIA SANTOS

Relatora: Deputada FRANCIANE BAYER

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

O Parecer pela aprovação lido na reunião de 8/11/2023 da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher – na condição de relatora do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, de autoria da deputada Rogéria Santos – é mantido em todos os seus termos nesta Complementação de Voto, com exceção de uma modificação redacional, resultante de saudável discussão realizada entre as parlamentares que compõem a Comissão, a partir de sugestão da deputada Erika Kokay, apoiada, inclusive, pela autora do Projeto.

Trata-se de especificar, no art. 6º do Projeto, que cabe ao Poder Executivo regulamentar “as atividades de planejamento, organização, direção, execução e controle do Programa”, já previstas, desde o início, no dispositivo.

Sendo assim, o voto, agora, é pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, com a emenda a seguir apresentada.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputada FRANCIANE BAYER
Relatora



COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

EMENDA DE RELATOR

Dê-se ao art. 6º do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, a seguinte redação:

"Art. 6º Cabe ao Poder Executivo regulamentar as atividades de planejamento, organização, direção, execução e controle do Programa."

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputada FRANCIANE BAYER
Relatora





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

III - PARECER DA COMISSÃO

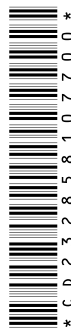
A Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.315/2023, com emenda, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Franciane Bayer, que apresentou complementação de voto.

Registraram presença à reunião as Senhoras Deputadas e os Senhores Deputados:

Lêda Borges - Presidente, Delegada Katarina, Delegada Ione e Dilvanda Faro - Vice-Presidentes, Ana Pimentel, Clarissa Tércio, Coronel Fernanda, Ely Santos, Fernanda Melchionna, Franciane Bayer, Julia Zanatta, Juliana Cardoso, Laura Carneiro, Nely Aquino, Pastor Eurico, Professora Goreth, Rogéria Santos, Silvyne Alves, Yandra Moura, Alice Portugal, Chris Tonietto, Dayany Bittencourt, Erika Hilton, Erika Kokay, Flávia Morais, Jack Rocha, Márcio Marinho, Professora Luciene Cavalcante, Rosana Valle, Silvia Cristina, Socorro Neri, Sonize Barbosa e Tabata Amaral.

Sala da Comissão, em 8 de novembro de 2023.

Deputada LÊDA BORGES
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

**EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO DE DEFESA DOS
DIREITOS DA MULHER AO PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023**

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

*Dispõe sobre a criação de Programa
para a inserção profissional de mulheres na
construção Civil e dá outras providências.*

EMENDA DE RELATOR

Dê-se ao art. 6º do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, a seguinte
redação:

"Art. 6º Cabe ao Poder Executivo regulamentar as atividades
de planejamento, organização, direção, execução e controle do
Programa."

Sala da Comissão, em 08 de novembro de 2023.

Deputada **LÊDA BORGES**
Presidente



COMISSÃO DE TRABALHO

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil e dá outras providências.

Autora: Deputada ROGÉRIA SANTOS

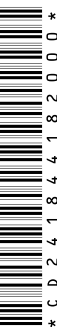
Relator: Deputado OSSESIO SILVA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, de autoria da deputada Rogéria Santos, dispõe sobre a criação de programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil.

O PL em tela propõe ao Poder Executivo a faculdade de “estabelecer convênios com Estados e Municípios para a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil”. Nesse sentido, apresenta as finalidades e objetivos do Programa e indica os ministérios responsáveis pelas atividades de planejamento, organização, direção, execução e controle. O Programa prevê, sobretudo, a possibilidade de “reservar vagas, de no mínimo 5 a 10% (cinco a dez) por cento, para as mulheres ocuparem os postos de trabalhos nos níveis operacional e/ou gerencial”.

Segundo a autora, o Projeto justifica-se pela necessidade de adaptar o mundo do trabalho à situação atual das mulheres na sociedade, uma vez que elas vêm ocupando cada vez mais posições relevantes no segmento do empreendedorismo.



Na área da engenharia, em particular, a autora cita dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), indicando que, entre os anos de 2003 a 2015, o número de mulheres estudantes de engenharia no Brasil passou de 24.554 para 57.022. Com efeito, as mulheres chegaram a ocupar 30,3% das vagas em Engenharia Civil, de acordo com o Censo da Educação Superior.

Por outro lado, a parlamentar enfatiza que, no ambiente de trabalho da engenharia civil, a presença de mulheres continua aquém da potencial contribuição que as profissionais dessa área são capazes de oferecer.

De acordo com a autora, a inspiração para este PL partiu de iniciativa semelhante no âmbito municipal, especificamente na cidade de Salvador/BA, com o Programa *Marias na Construção*. Tendo sido premiado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em 2023, o Programa desenvolve ações de aperfeiçoamento, qualificação e inserção profissional por meio de cursos livres e gratuitos.

A apreciação do mérito do Projeto foi atribuída à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, por despacho do presidente da Câmara dos Deputados em 13 de maio de 2023, que determinou ainda seu encaminhamento à Comissão de Trabalho, também para apreciação de mérito, à Comissão de Finanças e Tributação, para apreciação de mérito e de adequação financeira e orçamentária, bem como à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para se manifestar sobre a constitucionalidade e a juridicidade da matéria.

A apreciação da proposição, que tramita sem apensos, tem caráter conclusivo nas Comissões, com regime de tramitação ordinário.

No dia 8 de dezembro de 2023, a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher aprovou o parecer favorável ao Projeto, relatado pela deputada Franciane Bayer, com Complementação de Voto oferecida a partir de sugestão de ajuste na redação do artigo 6º feita pela deputada Erika Kokay.



Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto, nesta Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Trabalho a análise de mérito do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, no que se refere aos temas próprios do colegiado, constantes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 32, XVIII.

Assim sendo, cabe destacar que a Constituição Federal de 1988 prevê a igualdade de direitos entre homens e mulheres em diversos aspectos, incluindo o direito ao trabalho. O artigo 7º da CF estabelece a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos (inciso XX), bem como a proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil (inciso XXX).

Em paralelo, a legislação trabalhista brasileira incorporou, ao longo de décadas, dispositivos que resultam da luta das mulheres por equidade, como a Consolidação da Leis do Trabalho (CLT), a Constituição de 1988 e a Lei de Igualdade Salarial, de 2023.

Além da constituição e das leis, políticas públicas e ações afirmativas também desempenham um papel importante na inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Dessa forma, o Projeto em tela é oportuno ao propor estímulos para que as mulheres participem com mais frequência de um espaço de atuação que continua sendo predominantemente masculino, a saber, o da construção civil.

Portanto, o Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, recorre a dois importantes mecanismos: a reserva de vagas e a qualificação das profissionais na área. Em relação às vagas, considera-se que o mínimo de 5 a 10% é uma cota inclusive moderada, mas seria um início da abertura de atuação feminina numa área ainda tão fechada às mulheres. Os esforços de qualificação, bem



identificados e desenhados nos arts. 2º e 3º do Projeto, tendem a produzir efeitos em prazo relativamente curto, levando talvez a uma possibilidade de ampliação mais incisiva em termos de reserva de vagas no futuro.

Todavia, para aprimorar o projeto, apresentamos emenda no sentido de garantir que o cumprimento da quota mínima por parte das empresas seja considerado, nos termos da nova lei de licitações, ação de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho. Tal condição, portanto, servirá como critério de desempate nas licitações públicas.

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, com a emenda ora apresentada.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado OSSESIO SILVA
Relator



COMISSÃO DE TRABALHO

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil e dá outras providências.

EMENDA DE RELATOR

Dê-se ao Art. 5º do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 5º. As empresas de construção civil que participarem de Licitações Públicas regidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, poderão reservar vagas, no mínimo de 05 a 10% (cinco a dez) por cento, para as mulheres ocuparem postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial.

§ 1º O disposto no *caput* será previsto no edital de licitação e nos contratos, inclusive nos de renovação.

§2º O cumprimento do percentual mínimo previsto no *caput* é considerado ação de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho, servindo como critério de desempate em licitações, nos termos do art. 60, III, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, salvo quando a reserva for incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos.”

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado Ossésio Silva
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.315/2023, com Emenda, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Ossesio Silva.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Lucas Ramos - Presidente, Leo Prates - Vice-Presidente, Alfredinho, André Figueiredo, Daniel Almeida, Geovania de Sá, Gervásio Maia, Leonardo Monteiro, Luiz Carlos Motta, Túlio Gadêlha, Vicentinho, Abilio Brunini, Ailton Faleiro, Cabo Gilberto Silva, Carlos Veras, Coronel Meira, Erika Kokay, Evair Vieira de Melo, Fernanda Pessoa, Flávia Moraes, Loreny, Luiz Gastão, Ossesio Silva, Rafael Brito, Rafael Simoes, Rogério Correia e Vinicius Carvalho.

Sala da Comissão, em 15 de maio de 2024.

Deputado LUCAS RAMOS
Presidente





COMISSÃO DE TRABALHO

EMENDA ADOTADA PELA CTRAB AO PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil e dá outras providências.

EMENDA DE RELATOR

Dê-se ao Art. 5º do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, a seguinte redação:

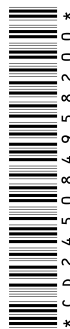
“Art. 5º. As empresas de construção civil que participarem de Licitações Públicas regidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, poderão reservar vagas, no mínimo de 05 a 10% (cinco a dez) por cento, para as mulheres ocuparem postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial.

§ 1º O disposto no *caput* será previsto no edital de licitação e nos contratos, inclusive nos de renovação.

§2º O cumprimento do percentual mínimo previsto no *caput* é considerado ação de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho, servindo como critério de desempate em licitações, nos termos do art. 60, III, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, salvo quando a reserva for incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos.”

Sala da Comissão, em 15 de maio de 2024.

Deputado **LUCAS RAMOS**
Presidente



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

Dispões sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

Autora: Deputada ROGÉRIA SANTOS

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria da Deputada Rogéria Santos, dispõe sobre a criação de programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil e dá outras providências.

O projeto prevê a possibilidade do Poder Executivo da União firmar convênios com Estados e Municípios acima de cinquenta mil habitantes para a criação de programas destinados à participação profissional de mulheres no setor de construção civil.

Adicionalmente, o projeto considera a possibilidade de que empresas de construção civil participantes de licitações públicas reservem vagas, de no mínimo 05 a 10%, para mulheres ocuparem postos de níveis operacionais ou gerencias.

De acordo com a autora, o projeto atuará para reduzir discrepância entre homens e mulheres, em termos de participação na força de trabalho e remuneratórios, em um setor representativo e dinâmico da economia nacional, que é a construção civil.

O projeto não possui apensos, a apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme



o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O projeto foi distribuído às Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher; Trabalho; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER), em 08/11/2023, foi apresentado o parecer com Complementação de Voto, da Deputada Franciane Bayer (REPUBLIC-RS), pela aprovação, com emenda.

A CMULHER aprovou o projeto, adotando a Emenda 1 (EMC-A 1 CMULHER), que altera o art. 6º do projeto, de forma a determinar ao Poder Executivo as atividades de planejamento, organização, direção, execução e controle do Programa.

Na Comissão de Trabalho (CTRAB), em 02/05/2024, foi apresentado o parecer do Relator, Deputado Ossésio Silva (REPUBLIC-PE), pela aprovação deste, com emenda.

Em 15/05/2024, foi aprovado na CTRAB o parecer e adotada a Emenda 1 (EMC-A 1/2024 CTRAB), que altera o art. 5º do projeto, para garantir que o cumprimento da quota mínima de mulheres em cargos operacionais ou gerenciais seja considerado, nos termos da Lei 14.133/2021, ação de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho.

O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito. Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

No que diz respeito à análise da adequação orçamentária e financeira, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT)



definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União, sendo que eventuais despesas que venham a incorrer deverão ser realizadas seguindo o processo normal para as despesas discricionárias. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

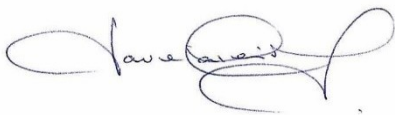
Quanto ao mérito, entendemos a proposta oportuna por fomentar a qualificação e acesso ao emprego de mulheres na construção civil, visando à ampliação das oportunidades de trabalho, renda e autonomia



econômica, atuando para promover os princípios fundamentais e direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Em face do exposto, voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, da Emenda Adotada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER), e da Emenda Adotada pela Comissão de Trabalho (CTRAB), e no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, da Emenda Adotada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER), e da Emenda Adotada pela Comissão de Trabalho (CTRAB).

Sala da Comissão, em 19 de setembro de 2024.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2024-13003





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 2.315/2023, da Emenda Adotada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, e da Emenda Adotada pela Comissão de Trabalho; e, no mérito, pela aprovação do PL nº 2.315/2023, da Emenda Adotada pela CMULHER, e da Emenda Adotada pela CTRAB, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Laura Carneiro.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Mário Negromonte Jr. - Presidente, Fernando Monteiro - Vice-Presidente, Adail Filho, Cabo Gilberto Silva, Cobalchini, Fábio Teruel, Marcelo Queiroz, Marcio Alvino, Mauro Benevides Filho, Merlong Solano, Murilo Galdino, Newton Cardoso Jr, Pauderney Avelino, Paulo Guedes, Reinhold Stephanes, Sanderson, Sidney Leite, Alceu Moreira, Aureo Ribeiro, Capitão Alberto Neto, Capitão Augusto, Coronel Meira, Dagoberto Nogueira, Dayany Bittencourt, Duarte Jr., Gilberto Abramo, Gilberto Nascimento, Gilson Daniel, Josenildo, Kim Katagui, Laura Carneiro, Lindbergh Farias, Luiz Gastão, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Marangoni, Otto Alencar Filho, Sargento Portugal, Socorro Neri, Tadeu Oliveira e Zé Trovão.

Sala da Comissão, em 16 de outubro de 2024.

Deputado MÁRIO NEGROMONTE JR.
Presidente



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

Autora: Deputada ROGÉRIA SANTOS

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria da Deputada Rogéria Santos, dispõe sobre a criação de programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil e dá outras providências.

A proposta prevê a possibilidade de o Poder Executivo da União firmar convênios com Estados e Municípios acima de cinquenta mil habitantes para a criação de programas destinados à participação profissional de mulheres no setor de construção civil.

Adicionalmente, considera a possibilidade de que empresas de construção civil participantes de licitações públicas reservem vagas, de no mínimo cinco a dez por cento para mulheres ocuparem postos de níveis operacionais ou gerenciais.

De acordo com a autora, o projeto atuará para reduzir discrepância entre homens e mulheres, em termos de participação na força de trabalho e remuneração, em um setor representativo e dinâmico da economia nacional, que é a construção civil.

A matéria não possui apensos, sua apreciação é conclusiva pelas Comissões e o regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24,



inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A proposição foi distribuída à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER) e à Comissão de Trabalho (CTRAB), para análise do mérito, à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para exame do mérito e da adequação financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Na CMULHER, o projeto foi aprovado com Emenda, que altera o art. 6º do projeto, de forma a determinar ao Poder Executivo as atividades de planejamento, organização, direção, execução e controle do Programa.

Na CTRAB, a matéria foi aprovada com adoção de emenda que, altera o art. 5º do projeto, para garantir que o cumprimento da quota mínima de mulheres em cargos operacionais ou gerenciais seja considerado, nos termos da Lei 14.133/2021, ação de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho.

A CFT manifestou-se pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, e pela aprovação do Projeto de Lei e das emendas das comissões antecedentes.

As matérias seguiram para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.



II - VOTO DA RELATORA

Cabe a este Colegiado opinar exclusivamente sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa do Projeto e das emendas apresentadas.

Em relação à constitucionalidade formal, trata-se de analisar a possibilidade de criação de um programa ou do desenho de uma política pública por meio de um Projeto de Lei de iniciativa de um Parlamentar.

A análise dessa possibilidade depende substancialmente dos limites da iniciativa parlamentar em face do sistema de independência e de harmonia entre os poderes, tal como adotado pelo constituinte de 1988, que tem como um dos pontos fundamentais justamente a definição das hipóteses de iniciativa legislativa.

Assim, em breve recordação, existem casos da chamada iniciativa comum, em que as proposições legislativas podem ser iniciadas por qualquer Deputado(a) Federal, ou Senador(a), ou Comissão, ou pelo(a) Presidente da República. Do mesmo modo, existe a possibilidade de exercício da iniciativa popular (Constituição Federal – CF, art. 61, § 2º). E, em alguns casos específicos, a Constituição estabelece que somente algumas autoridades podem propor projetos de lei sobre determinados temas: trata-se da iniciativa privativa, também chamada de exclusiva, ou reservada.

Em sede de iniciativa privativa, o art. 61 da Constituição Federal reserva ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei dispondo sobre o desenho e as atribuições dos órgãos da administração pública federal. Em torno desse comando constitucional é que se desenvolve o tema da possibilidade de o Poder Legislativo iniciar projetos de lei que instituem políticas públicas ou instituir programas, sem ferir a reserva de iniciativa privativa do(a) chefe do Poder Executivo.

Há diversos precedentes em que o STF abordou a interpretação do dispositivo em comento, ora validando, ora anulando diplomas (geralmente estaduais) derivados de iniciativa parlamentar e que impunham ao Executivo a adoção ou implementação de uma política pública. De todo modo,



percebe-se uma evolução da Corte, que, de início, sustentava uma posição no sentido de que qualquer projeto de lei sobre matéria que diga respeito à administração pública seria de iniciativa exclusiva do Executivo.

Nessa evolução, observa-se, que o STF passou a relativizar sua jurisprudência, a exemplo da ADI nº 4959/2024¹, distinguindo entre a criação de um órgão, a fixação de suas atribuições e a criação de política pública dentro das atribuições já fixadas para um órgão já existente.

A matéria não foi ainda pacificada na corte, mas uma parcela significativa da doutrina entende que, na criação de programa e de políticas públicas, a iniciativa parlamentar com vistas à efetivação de direitos constitucionais, como os estabelecidos nos arts. 5º e 6º da Constituição Federal, será considerada constitucional desde que não disponha sobre a estrutura necessária à sua execução, não crie atribuições aos órgãos e às secretarias, não promova o redesenho de órgãos do Executivo e apresente estimativa do impacto orçamentário e financeiro em caso de criação de despesas ou concessão de benefícios fiscais. Nesses casos, a norma se limitaria à fixação de finalidades, diretrizes ou parâmetros da política, sem impor atribuições concretas de execução ou estrutura ao Poder Executivo.

Além da dificuldade sobre a questão da iniciativa parlamentar para a criação de políticas públicas tem-se também o problema de se definir o que tradicionalmente se entende por políticas públicas. Trata-se de conceito controvertido, geralmente mais pressuposto do que explicitado. Sobre o tema, João Trindade Cavalcante Filho afirma que:

A doutrina diverge sobre se as políticas públicas são atos, normas ou atividades. Em uma definição concisa, afirma-se que *políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*.

Como se nota, alguns elementos são centrais nessa definição: o fato de que a política pública é um *programa*, isto é, um conjunto coordenado de ações; a adjetivação de que se trata de ações *governamentais*, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; e, por fim, os objetivos, que

¹ Disponível em https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1155.pdf. Acesso em 21/10/2025.



devem ser socialmente relevantes. Nesse sentido, percebe-se uma nítida conexão entre *políticas públicas* e *direitos fundamentais sociais*, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos.

A partir dessa definição, é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão, e até não pressupõe essa providência. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma *conexão* entre as atribuições de órgãos *já existentes*, de modo a efetivar um direito social.

Dessa maneira, quando se diz que a formulação de políticas públicas é atividade prioritariamente atribuída ao Legislativo, não se está conferindo ao legislador a tarefa de necessariamente criar novos órgãos, mas principalmente de criar *programas* para racionalizar a atuação governamental e assegurar a realização de direitos constitucionalmente assegurados².

Conforme exposto, considerando que as políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, conclui-se as políticas públicas não implicam, necessariamente, para a sua formulação, a criação de novos órgãos e sim a criação de diretrizes para direcionar a atuação governamental. Um texto assim dimensionado pode ser tecnicamente compatível com a reserva de iniciativa prevista na Constituição Federal.

Sobre esse prisma analisaremos o conteúdo do presente projeto. Antes, porém, o exame do art. 1º da proposição implica uma moldura analítica adicional. De fato, este artigo, no caput, tem caráter meramente autorizativo, ao dispor que o Poder Executivo da União poderá estabelecer convênios com Estados e Municípios. Por outro lado, no parágrafo único, restringe a autonomia do Executivo que não poderia celebrar convênios com prefeituras de cidades com menos de cinquenta mil habitantes.

Nos termos do art. 2º Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, temos que:

² Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>? Acesso em 21/10/2025.



“Convênio - instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração;”

Assim, existem leis específicas que dispõem sobre as transferências de recursos financeiros da união para os entes federados. Para além dessas normas, os recursos da Administração Pública podem ser transferidos a outros entes por meio de convênio entre as partes. A matéria é de natureza administrativa e está regulamentada no citado Decreto nº 11.531/2023.

A norma autorizativa contida no *caput* do art. 1º do Projeto nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já tem competência para fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso. Com esse enquadramento, o dispositivo é injurídico. Soma-se a esta injuricidade do *caput*, a norma prevista no parágrafo único, que limita a discricionariedade do Poder executivo e direciona concretamente sua ação para municípios com o contingente populacional acima do limite citado na norma. Nesse caso, entendemos que o artigo do Projeto invade a competência do presidente da República em matéria administrativa, desrespeitando o princípio constitucional que estabelece o funcionamento harmônico e independente dos poderes de estado. Cabe ao Poder Executivo examinar concretamente, caso a caso, e determinar se as circunstâncias do município e o contingente populacional a ser atendido pelo convênio são meritórias ou não.

Seguindo adiante, percebemos que os arts. 2º e 3º do Projeto são, em consonância com a definição que estabelecemos acima, bastante genéricos e programáticos, iniciados por verbos típicos de diretrizes, tais como executar, planejar, fomentar, promover, etc.

O art. 6º do Projeto faz referência à atribuição de um determinado ministério na estrutura do Poder Executivo e entendemos que esse dispositivo não está adequado e contém vício de iniciativa. A CMULHER



apresentou emenda para sanear esse vício, propondo uma redação nos seguintes termos:

"Art. 6º Cabe ao Poder Executivo regulamentar as atividades de planejamento, organização, direção, execução e controle do Programa."

Apesar da meritória intenção saneadora da emenda, temos que o poder regulamentar é prerrogativa do Poder Executivo, especificamente do Presidente da República, a quem compete editar decretos e regulamentos com o objetivo de garantir a fiel execução das leis. Este poder, está previsto no inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal. Assim, o texto substituto proposto pela emenda também não deve prosperar pela manifesta injuridicidade e inconstitucionalidade ao regulamentar de alguma forma ou mesmo reafirmar um poder atribuído diretamente ao Poder Executivo pelo texto constitucional.

Voltamos agora ao art. 5º do Projeto (que foi incorretamente numerado e deveria ser art. 4º). A norma ali contida não viola dispositivo constitucional, legal ou regimental. Do mesmo modo a emenda proposta pela CTRAB. Ocorre, porém, que a técnica legislativa empregada não nos parece a mais adequada. De fato, o projeto e a emenda da CTRAB fazem referência à Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações) alterando-a.

Em razão disso, pensamos que tal alteração deve ser feita diretamente no texto da norma referida, isto porque trata-se de lei volumosa, semelhante a código, de grande importância para a contratação de obras e serviços pela administração pública e também de igual importância para os milhares de pequenos e médios prestadores de serviços e fornecedores privados dos entes públicos. Essas pequenas empresas não dispõem de departamento jurídicos para analisar em complexidade da legislação pertinente às licitações. Desse modo, o acúmulo de normas esparsas que modifiquem a lei de licitações impõe aos pequenos concorrentes uma barreira a mais para acessar com sucesso os concursos licitatórios. Assim, concentrar o mais possível as normas de licitação dentro de uma mesma lei é medida saneadora



que se impõe em benefício da boa técnica legislativa e da eficácia da aplicação da norma jurídica.

Nesse sentido e para corrigir tal injuridicidade é necessário a apresentação da subemenda anexa que acrescenta §10 ao art. 25 do citado diploma legal.

Na sequência, o art. 7º do Projeto estabelece que as verbas necessárias para cumprimento do programa deverão constar na Lei de Dotação Orçamentária, anualmente.

A iniciativa de leis orçamentárias, incluindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), é de competência privativa do Poder Executivo. Na LOA, há dotações que o Presidente da República é obrigado a prever, tais como pagamentos de servidores, dívida pública, benefícios sociais e transferências a estados e municípios, entre outras. Esse grupo de despesas representam a maior parte das despesas públicas e incluem e contribuem para o fenômeno que conhecido pelo nome de “engessamento” do orçamento público.

Assim, o dispositivo acima, na prática, cria uma modalidade de dotação obrigatória, colaborando para aumentar o engessamento do orçamento e limitar ainda mais a ação administrativa. Tal limitação não se coaduna com os limites traçados pela Constituição Federal para a criação de programas e políticas públicas pelo parlamento, como assinalamos acima. Em razão disso, entendemos ser inconstitucional o conteúdo do artigo do art. 7º.

Finalmente, o art. 8º do projeto estabelece que o Poder Executivo terá trezentos e sessenta dias para regulamentar a Lei e iniciar a realização dos convênios estabelecidos.

Sobre a imposição de prazo para o chefe do Executivo exercer seu poder regulamentar, o Supremo Tribunal Federal – STF tem jurisprudência firme no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos ao Poder Executivo para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. (ADI 4728, Relatora: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021



Também não é compatível com a moldura constitucional, a fixação de prazos para que o executivo estabeleça os convênios, porque tal comando equivale a tomar as rédeas da ação administrativa das mãos do chefe do Poder Executivo, fixando suas prioridades e as condições concretas de atuação administrativa.

Em vista do exposto somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.315, de 2023, na forma do Substitutivo, e da Emenda Adotada pela Comissão de Trabalho (CTRAB), na forma da Subemenda. Por fim, somos pela inconstitucionalidade da Emenda Adotada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER).

Sala da Comissão, em 04 de novembro de 2025.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023**

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

SUBEMENDA À EMENDA ADOTADA PELA COMISSÃO DE TRABALHO

Dê-se ao art. 5º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 5º. O art. 25 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigor acrescido do seguinte §10:

“Art. 25.....
.....

§10 As empresas de construção civil que participarem de licitações regidas por esta lei poderão reservar vagas entre 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento) dos postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial, em obras e serviços de construção civil, aplicando o disposto no art. 60, III, salvo quando a reserva for incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos, devendo constar dos editais de licitação e dos contratos inclusive nos de renovação. (NR)

Sala da Comissão, em 04 de novembro de 2025.





Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023**

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para possibilitar a reserva de vagas de emprego em favor desse grupo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica criado no âmbito do Poder Executivo da União um programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil.

Art. 2º O programa terá a finalidade de fomentar a qualificação e empregabilidade de mulheres na construção civil, visando à ampliação e melhoria das oportunidades de trabalho, de renda e de autonomia econômica e financeira das mulheres.

Art. 3º São objetivos do programa:

I - executar ações em rede, por meio de convênios com a União, Estados e Municípios visando à implementação das políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico de mulheres;

II - planejar, realizar e avaliar ações de promoção da empregabilidade e qualificação profissional para mulheres brasileiras;

III - fomentar, integrar, articular e aperfeiçoar as políticas públicas de empregabilidade e autonomia econômica e financeira de mulheres;

IV - aperfeiçoar as políticas de promoção, proteção, atendimento e qualificação profissional oportunizando a inserção das mulheres no mercado de trabalho da construção civil por meio da criação de cursos de qualificação profissional dos níveis operacional por meio de convênios com Instituições Federais;



V - produzir, sistematizar, qualificar e difundir informações sobre o direito de igualdade da mulher;

VI - promover, fortalecer e integrar ações, canais e instâncias de diálogo, de participação e de controle social;

VII - identificar e incentivar formas de ampliar a empregabilidade de mulheres;

VIII – promover a inclusão de mulheres vulneráveis na Construção Civil.

Art. 4º. As empresas de construção civil que participarem de Licitações Públicas regidas pela Lei 8.666/93 poderão reservar vagas, de no mínimo de 05 a 10% (cinco a dez) por cento, para as mulheres ocuparem os postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial sendo esse critério estabelecido nos referidos editais de publicação, nos contratos, inclusive os de renovação, salvo quando a reserva não seja incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos.

Parágrafo único. Serão considerados na reserva mínima, como empregos na área de construção civil, para efeitos desta lei, todos os cargos da área da construção civil desde os operacionais até os gerenciais.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 04 de novembro de 2025.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora





Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.315/2023, com substitutivo, e da Emenda da Comissão de Trabalho, com subemenda; e pela inconstitucionalidade da Emenda da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Laura Carneiro.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Paulo Azi - Presidente, Felipe Francischini, Claudio Cajado e Capitão Alberto Neto - Vice-Presidentes, Aguinaldo Ribeiro, Átila Lira, Bia Kicis, Carlos Jordy, Cezinha de Madureira, Coronel Assis, Daiana Santos, Daniel Freitas, Defensor Stélio Dener, Delegado Fabio Costa, Delegado Marcelo Freitas, Dr. Jaziel, Félix Mendonça Júnior, Fernanda Pessoa, Gisela Simona, Helder Salomão, Hercílio Coelho Diniz, José Guimarães, José Rocha, Juarez Costa, Lídice da Mata, Lucas Redecker, Luiz Couto, Marcelo Crivella, Marcos Pollon, Maria Arraes, Maria do Rosário, Marreca Filho, Mersinho Lucena, Nicoletti, Nikolas Ferreira, Olival Marques, Orlando Silva, Pastor Eurico, Pastor Henrique Vieira, Patrus Ananias, Paulo Magalhães, Pedro Campos, Pompeo de Mattos, Pr. Marco Feliciano, Renilce Nicodemos, Ricardo Ayres, Roberto Duarte, Rubens Pereira Júnior, Sidney Leite, Waldemar Oliveira, Zé Haroldo Cathedral, Zé Trovão, Alencar Santana, Ana Paula Lima, Cabo Gilberto Silva, Capitão Alden, Chris Tonietto, Cleber Verde, Coronel Fernanda, Danilo Forte, Delegado Paulo Bilynskyj, Dilceu Sperafico, Erika Hilton, Erika Kokay, Fausto Pinato, Flávio Nogueira, Fred Costa, Hildo Rocha, Hugo Leal, Icaro de Valmir, Ilia Zanatta, Julio Cesar Ribeiro, Laura Carneiro, Luiz Gastão, Luiz Philippe



de Orleans e Bragança, Marangoni, Neto Carletto, Nilto Tatto, Professora Luciene Cavalcante, Rodrigo Rollemberg, Rosangela Moro, Sargento Portugal, Silvia Cristina, Soraya Santos e Tabata Amaral.

Sala da Comissão, em 18 de novembro de 2025.

Deputado PAULO AZI
Presidente





**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA CCJC
AO PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023**

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para possibilitar a reserva de vagas de emprego em favor desse grupo.⁸

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica criado no âmbito do Poder Executivo da União um programa para a inserção profissional de mulheres na construção civil.

Art. 2º O programa terá a finalidade de fomentar a qualificação e empregabilidade de mulheres na construção civil, visando à ampliação e melhoria das oportunidades de trabalho, de renda e de autonomia econômica e financeira das mulheres.

Art. 3º São objetivos do programa:

I - executar ações em rede, por meio de convênios com a União, Estados e Municípios visando à implementação das políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico de mulheres;

II - planejar, realizar e avaliar ações de promoção da empregabilidade e qualificação profissional para mulheres brasileiras;

III - fomentar, integrar, articular e aperfeiçoar as políticas públicas de empregabilidade e autonomia econômica e financeira de mulheres;

IV - aperfeiçoar as políticas de promoção, proteção, atendimento e qualificação profissional oportunizando a inserção das mulheres no mercado de trabalho da construção civil por meio da criação de cursos de qualificação





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

profissional dos níveis operacional por meio de convênios com Instituições Federais;

V - produzir, sistematizar, qualificar e difundir informações sobre o direito de igualdade da mulher;

VI - promover, fortalecer e integrar ações, canais e instâncias de diálogo, de participação e de controle social;

VII - identificar e incentivar formas de ampliar a empregabilidade de mulheres;

VIII – promover a inclusão de mulheres vulneráveis na Construção Civil.

Art. 4º. As empresas de construção civil que participarem de Licitações Públicas regidas pela Lei 8.666/93 poderão reservar vagas, de no mínimo de 05 a 10% (cinco a dez) por cento, para as mulheres ocuparem os postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial sendo esse critério estabelecido nos referidos editais de publicação, nos contratos, inclusive os de renovação, salvo quando a reserva não seja incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos.

Parágrafo único. Serão considerados na reserva mínima, como empregos na área de construção civil, para efeitos desta lei, todos os cargos da área da construção civil desde os operacionais até os gerenciais.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 18 de novembro de 2025.

Deputado PAULO AZI
Presidente





**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**SUBEMENDA ADOTADA PELA CCJC
À EMENDA DA CTRAB
AO PROJETO DE LEI Nº 2.315, DE 2023**

Dispõe sobre a criação de Programa para a inserção profissional de mulheres na construção Civil e dá outras providências.

Dê-se ao art. 5º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 5º. O art. 25 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigor acrescido do seguinte §10:

“Art. 25
.....

§10 As empresas de construção civil que participarem de licitações regidas por esta lei poderão reservar vagas entre 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento) dos postos de trabalho nos níveis operacional e/ou gerencial, em obras e serviços de construção civil, aplicando o disposto no art. 60, III, salvo quando a reserva for incompatível com o exercício das funções objeto dos contratos, devendo constar dos editais de licitação e dos contratos inclusive nos de renovação. (NR)

Sala da Comissão, em 18 de novembro de 2025.

Deputado PAULO AZI
Presidente

