

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI 6930, DE 2006

(Apensos: PL nº 7.344/06; PL nº 765/03; PL nº 1.842/03; PL nº 193/07; PL nº 2.117/07; PL nº 3.581/04; PL nº 4.909/05; PL nº 492/07; PL nº 5.406/05; PL nº 6.022/05; PL 6.173/05; PL nº 1.747/07; PL nº 626/07; PL nº 6.294/05 e PL nº 5819/2019)

Institui o Programa Nacional de Estímulo ao Emprego de Trabalhadores Experientes – PNETE

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado GILSON MARQUES

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de lei de autoria do ilustre senador Paulo Paim (PT/RS), que visa criar o Programa Nacional para promover postos de trabalho para trabalhador com mais de 45 (quarenta e cinco) anos.

Como justificativa, o autor argumenta que “faz-se necessário, pois, atuar de forma a reverter essa tendência de crescimento do desemprego entre os trabalhadores mais velhos e experientes, especialmente entre aqueles de baixa renda, que tendem a enfrentar maiores dificuldades quando perdem o rendimento do trabalho”.

Foram apensados os seguintes Projetos de lei:

PL nº 7.344, de 2006, do Deputado Medeiros (PL-SP). O projeto dispõe sobre o incentivo à contratação de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do serviço público federal, pelas empresas privadas, mediante o abatimento de despesas com empregados do Imposto de Renda.

PL nº 4.909, de 2005, do Deputado Professor Irapuan Teixeira (PP-SP). A proposição pretende conceder incentivo às empresas que contratarem trabalhadores com idade igual ou superior a quarenta anos e dispõe sobre a estabilidade no emprego dos trabalhadores com idade igual ou superior a cinquenta. O estímulo se dará mediante uma série de abatimentos em contribuições parafiscais.

PL nº 492, de 2007, do Deputado Aelton Freitas (PRMG). Dispõe sobre a permissão às pessoas jurídicas para deduzir, do imposto de renda, nos limites e condições que explicita, despesas com salários pagos a empregados de mais de quarenta anos de idade.

PL nº 5.406, de 2005, do Deputado Vicentinho (PT-SP). A proposição visa a proteção do emprego a pessoas com mais de 35 anos de idade. Para tanto, estipula cotas

de preenchimento obrigatório variando entre 15 (quinze) a 5% (cinco por cento) do total de empregados, dependendo da faixa etária do contratado.

PL nº 6.022, de 2005, do Deputado Eduardo Sciarra (PFL-PR). Dispõe sobre benefício fiscal para empresas que empregarem ou contratarem pessoas de meia idade, mediante dedução no Imposto de Renda devido para estimular a contratação de empregados com mais de 45 anos.

PL 6.173, de 2005, do Dep. Vanderlei Assis (PP-SP). A proposição torna obrigatória em estabelecimentos privados a admissão de maiores de quarenta anos, em no mínimo vinte por cento das vagas existentes.

PL nº 1.747, de 2007, do Deputado Juvenil Alves (PRTB-MG). O projeto determina a reserva de no mínimo 10% das vagas de trabalho em empresas no Brasil com número de funcionários igual ou superior a 40, para pessoas com idade igual ou superior a 40 anos quando da admissão.

PL nº 626, de 2007, do Deputado Frank Aguiar (PTBSP). A proposição dispõe sobre a concessão de incentivos às empresas que contratarem trabalhadores com idade igual ou superior a quarenta anos. A contratação é estimulada mediante a redução de alíquotas de contribuições parafiscais.

PL nº 1.842, de 2003, do Deputado Carlos Nader (PFLRJ). Dispõe sobre a política de incentivo ao primeiro emprego e dá outras providências.

PL nº 2.117, de 2007, do Deputado Filipe Pereira (PSCRJ). Dispõe sobre medidas de incentivo ao primeiro emprego e dá outras providências. Procura fomentar a empregabilidade de jovens mediante a concessão de diversas renúncias parafiscais.

PL nº 3.581, de 2004, do Deputado Pastor Francisco Olímpio (PSB-PE). Cria cota no percentual de 5% (cinco) para a contratação de jovens com idade entre 18 a 25 anos

PL nº 6.294, de 2005, do Deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ). Dispõe sobre a política de incentivo ao primeiro emprego e dá outras providências. Propõe renúncias fiscais como meio de estímulo à contratação de jovens entre 16 a 24 anos de adultos).

PL nº 765, de 2003, do Deputado Almir Moura (PL-RJ). Dispõe sobre medidas de estímulo às empresas que contratarem trabalhadores com menos de 25 (vinte e cinco) e com mais de 45 (quarenta e cinco) anos de idade. Concede renúncias fiscais para estimular a contratação nas faixas etárias referidas.

PL nº 193, de 2007, do Deputado Sandes Júnior (PP/GO). Institui incentivos à contratação de jovens em primeiro emprego e de desempregados com mais de 45 anos. Para estimular a contratação, reduz diversas alíquotas de contribuições sociais e permite o abatimento do imposto de renda.

PL nº PL-5818/2019, do Deputado Christino Aureo (PP/RJ). Altera a Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências, para introduzir desconto na alíquota da contribuição social, a cargo da empresa, como fomento à contratação e capacitação

do público enquadrado na denominada "Economia Prateada", cuja idade seja inferior em até dez anos à idade mínima exigida para a aposentadoria.

Submetido à apreciação da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), o relator, ilustre deputado Roberto Santiago concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.930/2006, do PL 2117/2007, do PL 1842/2003, do PL 3581/2004, do PL 4909/2005, do PL 5406/2005, do PL 6022/2005, do PL 6173/2005, do PL 6294/2005, do PL 193/2007, do PL 492/2007, do PL 626/2007, do PL 1747/2007, do PL 765/2003, e do PL 7344/2006, apensados, com substitutivo, contra os votos dos Deputados Nelson Marquezelli e Laercio Oliveira.

Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), o relator, ilustre deputado Alexandre Baldy, opinou pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do PL nº 6.930/2006 e dos PLs nº 2.712/2011, 1.842/2003, 4.909/2005, 6.022/2005, 6.294/2005, 193/2007, 492/2007, 626/2007, 6.230/2009, 7.115/2010, 5.707/2013, 2.094/2015, 765/2003, 7.344/2006, 179/2011, 6.941/2010, 7.556/2010, 7.952/2010, 170/2011, 7.802/2014, e 1.049/2015, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária dos PLs nº 5.496/2013, 3.581/2004, 5.406/2005, 6.173/2005, 2.117/2007, 7.666/2014, 1.747/2007, 1.665/2011, e 3.413/2012, apensados; e, no mérito, pela rejeição dos PLs nº 5.496/2013, 3.581/2004, 5.406/2005, 6.173/2005, 2.117/2007, 7.666/2014, 1.747/2007, 1.665/2011, e 3.413/2012, apensados.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), compete a análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Encerrado o prazo regimental não foram apresentadas emendas. A proposição está sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Em que pese a boa intenção do autor, a proposição em análise não deve prosperar por violar princípios e normas constitucionais.

O autor visa estabelecer programa de governo para estimular a contratação de trabalhadores com mais de 45 anos.

Ocorre que, não compete ao Poder Legislativo a elaboração e implementação de políticas públicas, papel esse reservado ao Poder Executivo no exercício do seu poder discricionário.

A iniciativa legislativa, portanto, se fosse admissível à apresentação de projeto, seria do Presidente da República e não de parlamentares. Em outras palavras, é o Poder Executivo que tem a função administrativa, definida na Constituição Federal, de propor as medidas alvitadas na proposição.

Cada ente político da federação (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), goza de discricionariedade administrativa para decidir se, quando e como

devem ser criados, novos programas de governo. Tal discricionariedade permite que cada ente da Federação decida, avaliando critérios de conveniência e oportunidade.

Assim, é importante perceber que o exercício dessa discricionariedade administrativa é de competência exclusiva do Poder Executivo. Não pode o Poder Legislativo intrometer-se no juízo discricionário que a separação dos poderes assim assegurou.

Por isso, a doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo que há uma zona de atuação reservada ao executivo, denominando-a “reserva de administração”.

A reserva de administração é aquela que por disposição da lei maior é livre, discricionária e exclusiva do desenrolar da ação administrativa.

Segundo Canotilho, “por reserva de administração entende-se um núcleo funcional da administração resistente à lei, ou seja, um **domínio reservado à administração contra as ingerências do Parlamento**”.¹

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. **Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.**” (STF, ADI 2364 MC/AL, relator Ministro Celso de Mello, julgada em 01/08/2001 pelo Tribunal Pleno).

O poder de atuação de que dispõe cada órgão superior do Estado deve ser limitado de modo a não invadir ou cercear a execução e aplicação das leis da competência de qualquer dos outros, a fim de que se garanta o equilíbrio inerente à separação de poderes.

Em matéria de organização da estruturação da administração, dos serviços públicos, há um limite de pormenorização normativa que está reservada à regulamentação, sob pena de, do contrário, o legislador já estar, efetivamente, administrando.

¹ CANOTILHO, J.Joaquim Gomes, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 6ª edição, Coimbra, 2002, pág. 733

Assim, o obstáculo à livre tramitação da matéria se encontra no cerne da teoria constitucional que, ao longo de tantos anos de experiência democrática, institucionalizou, para bem gerir a coisa pública, a divisão de Poderes, cada qual com suas atribuições e competências.

Os Deputados podem tentar sensibilizar o outro Poder, levar-lhe as demandas da sociedade, mas, pela repartição de competências constitucional, a iniciativa legislativa nessa seara não nos pertence.

Há, inclusive, mecanismos regimentais para tanto. A “Indicação”, prevista no art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados é a proposição através da qual o deputado sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva.

Por fim, vale ressaltar que a recém-publicada MP 905/19, que instituiu o “Programa Verde e Amarelo” para beneficiar jovens de 18 a 29 anos que ainda não tiveram nenhum emprego com carteira assinada, contempla a demanda dos seguintes projetos de lei apensados: PL nº 1.842/03, PL nº 2.117/07, PL nº 3.581/04 e PL nº 6.294/05, PL nº 765, de 2003 e PL nº 193, de 2007.

A referida MP corrobora com a argumentação acima ao dispor sobre os mesmos temas versados nos PLs de iniciativa parlamentar, só que pela via correta, qual seja, proposição de autoria do Poder Executivo.

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade e injuridicidade do PL 6930/06, dos PLs apensados (PL nº 7.344/06; PL nº 765/03; PL nº 1.842/03; PL nº 193/07; PL nº 2.117/07; PL nº 3.581/04; PL nº 4.909/05; PL nº 492/07; PL nº 5.406/05; PL nº 6.022/05; PL 6.173/05; PL nº 1.747/07; PL nº 626/07; PL nº 6.294/05 e PL 5818/19), e do Substitutivo da CTASP, restando prejudicada a análise da técnica legislativa.

Sala das Comissões, 26 de novembro de 2019.

Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)

Relator