

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 688, DE 1999

(Aposos os PL n.º 725/99, 913/99, 2.694/2000, 3.968/2000, 4.892/2001, 5.993/2001, 6.424/2002, 6.443/2002, 6.804/2002, 7.108/2002, 838/2003, 843/2003, 956/2003, 1.127/2003, 1.147/2003, 2.635/2003, 3.172/2004, 3.345/2004, 3.389/2004, 5.977/2009, 6.100/2009, 525/2011, 1.251/2011, 1.252/2011, 1.495/2011, 3.040/2011, 3.239/2012, 687/2015, 4.806/2016 e 5.253/2016)

Dispõe sobre o contrato de trabalho da terceira idade.

Autor: Deputado FREIRE JÚNIOR

Relator: Deputado LINCOLN PORTELA

I – RELATÓRIO

Trata-se de projetos que têm por finalidade instituir benefícios à pessoa jurídica que contratar empregados com mais idade.

A proposta principal, o **Projeto de Lei nº 688, de 1999**, do Deputado Freire Júnior, estabelece regras para a contratação de empregados com mais de cinquenta anos de idade, tornando facultativas as contribuições previdenciárias do empregado e do empregador, situação essa em que não será computado o tempo de serviço para fins de aposentadoria. Além disso, isenta a empresa das contribuições para as entidades de serviço social e formação profissional e, por fim, estabelece um escalonamento para incidência da medida, conjugando idade e salário.

O **Projeto de Lei nº 725, de 1999**, do Deputado Nelo Rodolfo, propõe o abatimento em dobro para as empresas, no cálculo do Imposto de Renda, das despesas com salários e encargos sociais de trabalhadores com 40 anos ou

mais, dedução esta limitada a 10% da folha de salários e 5% do imposto devido.

O **Projeto de Lei nº 913, de 1999**, do Deputado Vic Pires Franco, propõe medida semelhante ao anterior, para trabalhadores maiores de 60 anos, limitada a 10% do imposto devido.

O **Projeto de Lei nº 2.694, de 2000**, do Deputado Pompeo de Mattos, institui incentivos para as empresas que preencham 30% de seu quadro de empregados com trabalhadores maiores de 40 anos, propondo o abatimento de até 15% sobre o valor devido a título de Imposto de Renda, de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e das contribuições sociais.

O **Projeto de Lei nº 3.968, de 2000**, do Deputado Salvador Zimbaldi, propõe a dedução de 3% no Imposto de Renda das pessoas jurídicas, pela contratação de pessoas com mais de 50 anos, sugerindo uma compensação nas alíquotas e nas parcelas a deduzir.

O **Projeto de Lei nº 4.892, de 2001**, do Deputado José Carlos Coutinho, propõe o abatimento, no Imposto de Renda das pessoas jurídicas, das despesas com salários e contribuições sociais decorrentes da contratação de trabalhadores maiores de 50 anos, limitada esta dedução a 15% da folha de salários e a 5% do imposto devido.

O **Projeto de Lei nº 5.993, de 2001**, do Deputado José Carlos Fonseca Junior, propõe a reserva de 5% das vagas do quadro de pessoal das empresas para os trabalhadores maiores de 45 anos, sob pena de impedir a obtenção de crédito em instituições oficiais e a participação em licitações públicas.

O **Projeto de Lei nº 6.424, de 2002**, do Deputado Alberto Fraga, cria reserva de mercado para trabalhadores maiores de 40 anos, nos seguintes percentuais: empresas com até 200 empregados – 2%; entre 201 e 500 – 3%; entre 501 e 1.000 – 4%; acima de 1.001 – 5%.

O **Projeto de Lei nº 6.443, de 2002**, do Deputado Rubens Bueno, propõe alterar a Lei nº 8.842, de 1994, que “*dispõe sobre a Política Nacional do Idoso*”, para instituir reserva de mercado de trabalho na seguinte proporção: 3,5% em 2003; 4% em 2004; 4,5% em 2005; 5% em 2006. Como penalidade, prescreve

a aplicação do disposto nos arts. 434 a 438 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

O **Projeto de Lei nº 6.804, de 2002**, do Deputado Eni Voltolini, pretende estimular a contratação de pessoas maiores de 60 anos, isentando o empregador de contribuições previdenciárias, mas dispondo que a relação de emprego não acarretará nenhum benefício ou serviço de seguridade social.

O **Projeto de Lei nº 7.108, de 2002**, dos Deputados Nelson Pellegrino e Orlando Fantazzine, “*institui a Política de Incentivo à contratação de Empregados com idade igual ou superior a 36 anos*”, beneficiando as empresas que contratarem pessoas com idade igual ou superior a 36 anos com abatimentos de 50% sobre os recolhimentos da Contribuição Sobre o Lucro Líquido – CSLL e do Imposto de Renda – IR, na seguinte proporção: de 01 a 30 empregados, 1 vaga; de 31 a 60, 2 vagas; de 61 a 100, 3 vagas; acima de cem, uma para cada 50 empregados. O benefício é limitado a 10% do total dos empregados.

O **Projeto de Lei nº 838, de 2003**, do Deputado Enivaldo Ribeiro, permite à pessoa jurídica deduzir do Imposto de Renda o salário de empregado com idade igual ou superior a 40 anos, acrescido de 20% como custo ou despesa operacional.

O **Projeto de Lei nº 843, de 2003**, do Deputado Pedro Corrêa, cria reserva de vagas nas empresas, até 31 de dezembro de 2006, para pessoas com idade igual ou superior a 40 anos.

O **Projeto de Lei nº 956, de 2003**, do Deputado Dimas Ramalho, cria incentivo fiscal sobre o Imposto de Renda para empresas que preencherem pelo menos 30% de seu quadro de pessoal com trabalhadores maiores de 40 anos. O montante do benefício será fixado anualmente pelo Poder Executivo e não poderá ser inferior a 0,5% nem superior a 2% da arrecadação do Imposto de Renda previsto no Orçamento da União. São previstas penalidades para o caso de utilização indevida do benefício, a serem aplicadas de acordo com as disposições previstas na legislação vigente sobre IR.

O **Projeto de Lei nº 1.127, de 2003**, do Deputado Ricardo Izar, cria reserva de 10% das vagas nas empresas com 80 empregados ou mais, para pessoas com idade igual ou superior a 40 anos.

O **Projeto de Lei nº 1.147, de 2003**, do Deputado Mário Assad Júnior, propõe a ampliação das oportunidades de emprego e renda por meio da aplicação, até 2006, de 30% dos depósitos especiais remunerados do FAT em programas para trabalhadores com idade igual ou superior a 40 anos.

O **Projeto de Lei nº 2.635, de 2003**, do Deputado Clóvis Fecury, propõe incentivo com base em dedução do Imposto de Renda das despesas efetuadas com empregados aposentados que sejam titulares de proventos não superiores a dois salários mínimos.

O **Projeto de Lei nº 3.172, de 2004**, do Deputado Carlos Nader, cria incentivos para as empresas que contratarem, para novos postos de trabalho, pessoas com idade igual ou superior a 40 anos.

O **Projeto de Lei nº 3.345, de 2004**, do Deputado Paulo Pimenta, pretende criar incentivo à contratação de pessoas com idade igual ou superior a 40 anos, com base na dedução no Imposto de Renda do valor equivalente ao pagamento das contribuições ao INSS e FGTS, ficando o incentivo limitado às empresas que não tenham demitido sem justa causa há pelo menos 1 ano e que se encontrem em dia com suas obrigações tributárias.

O **Projeto de Lei nº 3.389, de 2004**, do Deputado José Carlos Elias, que propõe a criação de incentivo fiscal para empresas que possuam em seus quadros pelo menos 30% de empregados com mais de 40 anos, com base em dedução do Imposto de Renda. O benefício será concedido através de crédito a ser utilizado para pagamento da Contribuição do Financiamento da Seguridade Social - COFINS, com base em certificados utilizáveis com esta finalidade.

O **Projeto de Lei nº 5.977, de 2009**, do Deputado Valdir Colatto, concede incentivo fiscal às empresas que contratarem empregados com mais de 60 anos de idade. A dedução não poderá exceder a 10% do imposto devido e deverá ser previamente aprovada pela Delegacia da Receita Federal.

O **Projeto de Lei nº 6.100, de 2009**, do Deputado Ricardo Quirino, acrescenta dispositivo ao Estatuto do Idoso estabelecendo benefícios à empresa que preencher 5% dos seus cargos com pessoas com idade igual ou superior a 60 anos.

O **Projeto de Lei nº 525, de 2011**, do Deputado Walter Tosta, reduz a carga tributária do imposto de renda da pessoa jurídica que contrate, pelo menos, 20% de empregados com idade igual ou superior a 60 anos.

O **Projeto de Lei nº 1.251, de 2011**, do Deputado Laercio Oliveira, institui o Programa Nacional do Trabalho na “Melhor Idade”, conferindo aos empregadores que aderirem ao programa a concessão de crédito fiscal e previdenciário, dando, ainda, a preferência no desempate nos processos licitatórios e a prioridade e a redução de encargos financeiros nos empréstimos concedidos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Além disso, o projeto qualifica como segurado facultativo da Previdência Social o empregado aposentado que fizer parte do programa, bem como mantém a situação de segurado obrigatório do empregado que ainda não tiver adquirido tempo de serviço para aposentadoria ou que já esteja aposentado por tempo de serviço e que exerça atividade pelo Regime Geral da Previdência Social.

O **Projeto de Lei nº 1.252, de 2011**, do Deputado Laercio Oliveira, que permite à pessoa jurídica deduzir do imposto de renda a metade do salário pago ao empregado com idade igual ou superior a 50 anos.

O **Projeto de Lei nº 1.495, de 2011**, do Deputado Carlos Souza, que acrescenta dispositivo ao Estatuto do Idoso para estabelecer cota para a contratação de idosos pelas empresas com 100 ou mais empregados.

O **Projeto de Lei nº 3.040, de 2011**, do Deputado Aguinaldo Ribeiro, que permite deduzir do imposto de renda da pessoa jurídica como custo ou despesa operacional o salário pago a empregado com idade igual ou superior a 45 anos.

O **Projeto de Lei nº 3.239, de 2012**, do Deputado Roberto de Lucena, concede benefício fiscal à empresa que contratar empregado com mais de 60 anos de idade.

O **Projeto de Lei nº 687, de 2015**, da Deputada Shéridan, concede incentivo fiscal para as pessoas jurídicas que firmarem contratos de trabalho com pessoas idosas com mais de 60 (sessenta) anos.

O **Projeto de Lei nº 4.806, de 2016**, do Deputado Flavinho, acrescenta dois artigos ao Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) para dispor que “o exercício da atividade profissional do idoso observará o respeito às suas limitações e condições de saúde, físicas, intelectuais e emocionais” (art. 27-A) e para obrigar o preenchimento de 2% das vagas de empresas com mais de cinquenta empregados com idosos (art. 28-A). Além disso, autoriza os entes da Federação a conceder incentivos fiscais às empresas que contratarem, no mínimo, o dobro do percentual de 2% acima referido. Prevê, ainda, que o aposentado que retornar ao mercado formal de trabalho receberá os proventos da aposentadoria cumulativamente com o salário, permitindo, também, o instituto da desaposentação. Por fim, a proposta dá nova redação ao art. 9º da Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes, incluindo um inciso VIII para prever que, no mínimo, 2% das vagas de estágio sejam destinadas às pessoas idosas.

O **Projeto de Lei nº 5.253, de 2016**, da Deputada Laura Carneiro, institui o Programa Melhor Idade (PMI). A proposta se destina à integração de idosos no mercado de trabalho e à transferência dos trabalhadores para a aposentadoria, na forma de regulamento aprovado pelo Ministério do Trabalho. Permite a dedução do imposto de renda sobre os valores investidos no PMI e remete ao Poder Executivo a competência para estimar o montante da renúncia fiscal que acompanhará o projeto de lei orçamentária, exigência constante da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As propostas, que estão sujeitas à apreciação do Plenário, foram distribuídas às Comissões de Seguridade Social e Família – CSSF e do Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP 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 apreciação da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa.

Na CSSF, decidiu-se, por unanimidade, pela **aprovação** do PL 688/99, do PL 725/1999, do PL 913/1999, do PL 2694/2000, do PL 3968/2000, do PL 4892/2001, do PL 7108/2002, do PL 838/2003, do PL 956/2003, do PL 2635/2003, do PL 3345/2004 e do PL 3389/2004, apensados, com substitutivo, e pela **rejeição** do PL 5993/2001, do PL 6424/2002, do PL 6443/2002, do PL 6804/2002, do PL 843/2003, do PL 1127/2003, do PL 1147/2003 e do PL 3172/2004, apensados.

O substitutivo aprovado pela Comissão prevê a redução de cinquenta por cento nas contribuições sociais destinadas à Seguridade Social e a dedução no cálculo do imposto de renda das despesas das pessoas jurídicas com a contratação de empregados com mais de quarenta e cinco anos de idade.

Na CTASP, por maioria, decidiu-se pela **rejeição** do PL 688/99, do Substitutivo aprovado pela CSSF, do PL 725/1999, do PL 913/1999, do PL 2694/2000, do PL 3968/2000, do PL 4892/2001, do PL 5993/2001, do PL 6804/2002, do PL 7108/2002, do PL 838/2003, do PL 956/2003, do PL 1147/2003, do PL 2635/2003, do PL 3172/2004, do PL 3345/2004, do PL 3389/2004, do PL 6424/2002, do PL 6443/2002, do PL 1127/2003 e do PL 843/2003, apensados.

Por último, a CFT, também por maioria, decidiu **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 nºs 5.993/01, 6.424/02, 6.443/02, 843/03, 1.127/03, 1.147/03 e 1.495/11, apensados; **pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária** do Projeto de Lei nº 688/99 e dos PLs nºs 725/99, 913/99, 2.694/00, 3.968/00, 4.892/01, 6.804/02, 7.108/02, 838/03, 956/03, 2.635/03, 3.172/04, 3.345/04, 3.389/04, 5.977/09, 6.100/09, 525/11, 1.251/11 e 1.252/11, apensados, do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, e; **no mérito, pela rejeição** dos PLs nºs 5.993/01, 6.424/02, 6.443/02, 843/03, 1.127/03, 1.147/03 e 1.495/11, apensados.

Aguarda, agora, a manifestação desta CCJC, em caráter terminativo, sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa das matérias apensadas, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

Devemos ressaltar que os Projetos de Lei nºs 3.040/11, 3.239/12, 687/15, 4.806/16 e 5.253/16 não foram apreciados nas Comissões de mérito, uma vez que foram apensados diretamente nesta CCJC.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme já dito, a distribuição da matéria feita pela Secretaria-Geral da Mesa determina o exame da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa das propostas apensadas, bem como do substitutivo aprovado pela CSSF.

PRELIMINAR

Preliminarmente, cabe observar que, de acordo com o art. 54, II, do RICD:

*“Art. 54. Será **terminativo** o parecer:*

II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira e orçamentária da proposição;”

Em relação aos projetos em exame, como já mencionado no relatório, observamos que 19 das proposições apensadas foram consideradas incompatíveis e inadequadas financeira e orçamentariamente e, desse modo, não deveriam ser objeto de apreciação por esta CCJC, haja vista que o caráter terminativo dessa apreciação encerra a sua tramitação, salvo na eventualidade de provimento de recurso.

São incontáveis os precedentes existentes nesta Casa de propostas consideradas inadequadas sob os aspectos financeiros e orçamentários pela CFT que não foram objeto de recurso no prazo regimental e que, conseqüentemente, foram arquivadas, nos termos do § 4.º do artigo 58 do RICD, sem que tenham sido remetidas à CCJC. Podemos citar como exemplo o PL nº 930, de 2011, do Deputado Lindomar Garçon; o PL nº 2.315, de 2007, do Deputado Dr. Talmir; o PL nº 2.213, de 2007, do Senado Federal; o PL nº

2.183, de 2007, do Deputado Manato, entre inúmeros outros. Registre-se que essas propostas tramitaram individualmente.

Entretanto, tal como as proposições em análise, também temos precedentes em relação a projetos tramitando apensados. É o caso do Projeto de Lei nº 4.645, de 2001, que tramita com vários apensos e que teve apenas um projeto considerado inadequado pela CFT, no caso, o PL nº 2.380, de 2003. Publicada a decisão, abriu-se prazo para apresentação de recursos naquela Comissão, prazo esse que transcorreu *in albis*. Por conseguinte, o referido projeto foi arquivado, em face do citado § 4.º do artigo 58 do RICD, sendo remetidos para a CCJC apenas os projetos remanescentes.

Todavia os projetos que foram considerados incompatíveis e inadequados financeira e orçamentariamente e que se encontram sob exame nesta oportunidade foram remetidos a esta CCJC sem que fosse aberto prazo para recurso, o que impede um eventual arquivamento com base no caráter terminativo da decisão da CFT.

Nesse contexto, embora entendamos que a análise de matéria que a CFT considerou incompatível e inadequada é **indevida** por esta CCJC, pois o fato de não ter sido aberto prazo para recurso, combinado com o envio dos projetos para análise, obrigam-nos ao exame dos aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa de todos os apensados.

De qualquer sorte, esse procedimento fere todas as práticas desenvolvidas por esta Casa que têm por objeto a economia processual, algumas delas inseridas no RICD, a exemplo da apreciação terminativa. E, por isso, está a merecer uma providência por parte da Mesa Diretora para tornar efetiva a previsão regimental.

Feita essa preliminar, passemos à análise da matéria.

CONSTITUCIONALIDADE

Os projetos de lei em exame observam os pressupostos formais de constitucionalidade cujo exame cabe a esta Comissão, a saber:

- 1) competência legislativa da União (art. 22, inciso I);

2) atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (art. 48); e

3) legitimidade da iniciativa concorrente (art. 61, *caput*).

Todavia, além dos aspectos gerais de constitucionalidade acima referidos, há questões pontuais que devem ser examinadas em relação a alguns dos projetos apensados.

O **Projeto de Lei nº 688, de 1999**, que regula o contrato de trabalho da terceira idade, em seu art. 3º, torna facultativa a contribuição previdenciária do empregado com mais de cinquenta anos de idade, bem como do respectivo empregador. Além disso, o parágrafo único desse artigo prevê que o tempo de serviço dos empregados contratados sob esse regime de contrato não será computado para fins de aposentadoria.

Ocorre que a Constituição Federal determina que a seguridade social será financiada por toda a sociedade e, especialmente, pelas contribuições do empregador e do empregado (art. 195, inciso I e II, respectivamente). Já o art. 201 estabelece que “*a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória*”. Desse modo, a norma que torna facultativa a contribuição previdenciária contraria o princípio de filiação obrigatória do empregado, segundo o qual todo trabalhador que se enquadre na condição de segurado será obrigatoriamente filiado à previdência social. Nessa linha de raciocínio, como ninguém que exerça trabalho remunerado pode ser excluído da previdência, temos, em consequência, o princípio da compulsoriedade da contribuição, que veda qualquer escusa de recolhimento da contribuição para a previdência, uma vez verificado o seu fato gerador. E, por extensão, o empregado não pode ser excluído de qualquer dos benefícios a ela inerentes.

Nesse contexto, o artigo deve ser retirado, pois não há condições de emendá-lo.

O **Projeto de Lei nº 725, de 1999**, necessita ser emendado para exclusão do art. 5º, o qual confere prazo de 60 dias ao Poder Executivo para regulamentar a lei. Essa questão já está pacificada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI nº.2.393-4), no sentido de que constitui vício de inconstitucionalidade formal a imposição de ato a outro Poder que é de sua

própria esfera de competência, no caso, dispor por decreto sobre matéria de sua alçada, confrontando, dessa forma, o art. 84, VI, “a”.

O **Projeto de Lei nº 2.694, de 2000**, em seu art.2º condiciona a concessão de benefício para a pessoa jurídica que tenha um determinado número de empregados com idade superior a quarenta anos de idade à emissão de um certificado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o qual servirá para o pagamento de parte do imposto de renda, do imposto sobre propriedade de veículos automotores e contribuições sociais de qualquer natureza devidos pela empresa. Fica evidente que a proposta impõe atribuição a órgão da administração pública federal, contrariando, dessa forma, a alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal, segundo a qual é competência privativa do Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal. Uma vez que o referido certificado constitui a essência da proposta, em sendo ele excluído por inconstitucionalidade, perde o objeto a matéria, razão pela qual deve o projeto ser considerado inconstitucional. Em que pese a declaração de inconstitucionalidade integral do projeto, devemos, para registro, citar que aqui verificamos o mesmo problema identificado no PL nº 725, de 1999, quanto à imposição de ato a outro Poder que é de sua própria esfera de competência (art. 4º).

O **Projeto de Lei nº 4.892, de 2001**, igualmente apresenta inconstitucionalidade formal na forma de artigo que impõe prazo ao Poder Executivo para regulamentação da lei (art. 6º).

O **Projeto de Lei nº 5.993, de 2001**, prevê que as empresas com mais de cinquenta empregados deverão preencher, no mínimo, cinco por cento do seu quadro de empregados com pessoas com idade superior a quarenta e cinco anos.

O seu art. 2º, no entanto, remete à entidade de classe a competência para fiscalizar o cumprimento da norma, o que se mostra inadequado. As ações de fiscalização de cumprimento das obrigações trabalhistas são de incumbência da Inspeção do Trabalho, que detém o poder de polícia para, por exemplo, aplicar multa por descumprimento da lei. E nessa linha de raciocínio, a Constituição Federal determina como competência da União “*organizar, manter e executar a inspeção do trabalho*”, nos termos do inciso XXIV do art. 21. Além disso, a imposição de competência à entidade de classe caracteriza

interferência na organização sindical, confrontando também o inciso I do art. 8º da Constituição.

Ainda em relação ao PL nº 5.993/01, a cláusula de vigência confere prazo de 90 dias ao Poder Executivo para regulamentar a lei (art. 4º). Como explicitado acima, essa questão já está pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que constitui vício de inconstitucionalidade formal a imposição de ato a outro Poder que é de sua própria esfera de competência, no caso, dispor por decreto sobre matéria de sua alçada, confrontando, dessa forma, o art. 84, VI, “a” (ADI nº 2.393-4). Necessária, portanto, a apresentação de emenda para suprimir o artigo.

O **Projeto de Lei nº 6.804, de 2002**, prevê a isenção das contribuições previdenciárias do empregado e do empregador para as micro e pequenas empresas que contratarem pessoas maiores de sessenta anos de idade, retirando o direito dos contratados sob esse regime a qualquer benefício ou serviço da seguridade social. Aplicam-se a essa proposição as mesmas considerações feitas em relação ao projeto principal. Na verdade, seria permitido, em tese, reduzir, substituir ou compensar a contribuição previdenciária sem que isso caracterizasse violação da Constituição Federal, mas o mesmo argumento não se aplica aos casos de isenção. E qualquer modificação que fosse efetivada nesse sentido agora representaria alteração de mérito, o que não é permitido nesta fase. Assim, a proposta não pode prosperar por inconstitucionalidade.

O **Projeto de Lei nº 7.108, de 2002**, traz um artigo que confere ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE competência para expedir normas de fiscalização e contratação sobre as regras para incentivo à contratação de empregados com mais de trinta e seis anos de idade (art. 5º). Também neste caso o dispositivo atribui competência a órgão da administração pública federal em contrariedade ao disposto na alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal, que dispõe sobre competência privativa do Presidente da República. Aqui, no entanto, o dispositivo se refere a uma atribuição que já é inerente ao MTE, qual seja, a de fiscalizar normas sobre contrato de trabalho. Assim, o artigo deve ser suprimido por inconstitucionalidade.

O **Projeto de Lei nº 956, de 2003**, assemelha-se ao PL nº 2.694, de 2000, ao condicionar a concessão de incentivo fiscal para a pessoa jurídica que tenha um determinado número de empregados com idade superior a quarenta

anos de idade à emissão de um certificado, atribuindo ao Poder Executivo competência para definir a forma, o prazo e as condições de emissão e utilização desse certificado, bem como para fixar, anualmente, o montante global do benefício para inclusão na lei orçamentária. Do mesmo modo que no PL nº 2.694/00, o dispositivo contraria a alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal ao impor atribuição à administração federal e a supressão do artigo referente ao certificado, por sua vez, compromete a essência da proposta, que está toda fundamentada na sua concessão, o que traz como consequência a inconstitucionalidade do projeto.

O **Projeto de Lei nº 3.172, de 2004**, deve ser emendado apenas para excluir o seu art. 6º, que confere prazo ao Poder Executivo para regulamentar a lei, nos termos já explicitados na análise de outros projetos, a exemplo do PL nº 725/99.

O **Projeto de Lei nº 3.389, de 2004**, é idêntico ao PL nº 956/03, já tendo sido apresentadas as razões para a sua inconstitucionalidade.

O **Projeto de Lei nº 5.977, de 2009**, deve ter os seus arts. 3º e 6º suprimidos por contrariarem a alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal.

O **Projeto de Lei nº 6.100, de 2009**, acrescenta parágrafo único ao art. 28 do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) criando incentivos à contratação de empregados com mais de sessenta anos de idade, entre eles, a isenção da contribuição previdenciária, o que o coloca, quanto à constitucionalidade, nos mesmos termos do PL nº 688/99.

O **Projeto de Lei nº 1.251, de 2011**, institui o Programa Nacional do Trabalho na “Melhor Idade”. O seu art. 6º determina que a comprovação de participação ativa no programa dependerá de regulamentação do Ministério do Trabalho e Emprego, o que incorre no vício de inconstitucionalidade formal já referido anteriormente (PL nº 5.993/01) de imposição de ato a outro Poder que é de sua própria esfera de competência – art. 84, VI, “a” da Constituição Federal c/c a ADI nº 2.393-4.

Além disso, o art. 7º do projeto incorre na mesma situação do PL nº 688/99, ao conceder ao aposentado “o benefício de ser segurado facultativo”.

O “segurado facultativo”, está previsto na legislação previdenciária e tem uma conceituação específica, tratando-se da pessoa maior de catorze anos

que **não tenha** vínculo empregatício. Na proposição, contudo, não se trata de uma facultatividade, mas sim de um contribuinte obrigatório. Assim, a norma que torna facultativa a contribuição previdenciária de alguém que tenha vínculo empregatício contraria o princípio de filiação obrigatória do empregado, segundo o qual todo trabalhador que se enquadre na condição de segurado será obrigatoriamente filiado à previdência social, contrariando o art. 201 da Constituição Federal.

Como consequência da inconstitucionalidade do art. 7º, fica comprometido, também, o art. 8º, pois sua razão de ser é a comparação de uma situação vigente – a condição de segurado obrigatório de trabalhadores na ativa – com a do segurado facultativo, cuja existência não se coaduna com os termos da Constituição. Além disso, esse mesmo art. 8º cria uma distinção indevida entre iguais, pois, dependendo da situação, o aposentado empregado será considerado segurado facultativo ou obrigatório, contrariando o princípio da igualdade de direitos do art. 5º da Constituição Federal. Ressalte-se que o art. 8º refere-se a “tempo de serviço”, condição que não mais existe no ordenamento brasileiro, substituído que foi pelo tempo de contribuição.

O art. 11 do projeto altera o § 9º do art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de junho de 1991, para dispor que o aposentado que “*estiver exercendo atividade abrangida por este regime – Programa “Melhor Idade” – e **sujeita a salário-base**, deverá enquadrar-se na classe cujo valor seja o mais próximo do valor de sua remuneração*”. A essência dessa modificação, todavia, fundamenta-se no salário-base, conceito extinto desde a aprovação da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, que acabou com a escala transitória de salário-base, utilizada para fins de enquadramento e fixação do salário de contribuição dos contribuintes individual e facultativo da Previdência Social (art. 9º). Desde então, a base para cálculo do salário de contribuição e do salário de benefício é a remuneração do empregado, observados os tetos mínimo e máximo da Previdência Social. Assim, mostra-se injurídica a alteração que se pretende promover com o referido art. 11 do PL nº 1.251/11. Ressalte-se que a modificação da redação atualmente em vigor do § 9º do art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, trará grandes prejuízos às mulheres e aos professores da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio, tendo em vista a redução do cálculo do valor da aposentadoria desses segmentos. Todavia esse argumento

interfere no mérito da proposição, sendo vedada qualquer ingerência no presente estágio da tramitação para correção.

O **Projeto de Lei nº 1.495, de 2011**, acrescenta o art. 27-A ao Estatuto do Idoso para estabelecer cota para contratação de pessoa idosa pelas empresas. O § 2º desse artigo prevê que o Ministério do Trabalho e Emprego **deve** gerar estatísticas sobre o total de empregados e as vagas preenchidas por idosos, o que configura o estabelecimento de atribuições a órgão da administração federal direta, incorrendo no vício de inconstitucionalidade formal já referido em outras oportunidades (art. 84, VI, a). A supressão do parágrafo, todavia, não trará maiores consequências práticas, uma vez que já faz parte das atribuições do Ministério a elaboração de estatísticas sobre o mercado de trabalho.

O **Projeto de Lei nº 687, de 2015**, igualmente apresenta inconstitucionalidade formal na forma de artigo que impõe prazo ao Poder Executivo para regulamentação da lei (art. 3º).

No que se refere ao **Projeto de Lei nº 4.806, de 2016**, cabe esclarecer que o STF já consolidou o entendimento de que não há reserva de iniciativa para a apresentação de propostas que concedam benefícios fiscais, ou seja, a matéria não está inserida no rol de competências privativas do Executivo, previstas no § 1º do art. 61 da Constituição Federal. Além disso, uma vez que a renúncia fiscal compreendida nesses incentivos não é considerada lei orçamentária, entendimento esse igualmente firmado pelo STF, a ela – renúncia – também não se aplica a regra do art. 165 da Carta Magna. Assim, concluiu a Suprema Corte que a iniciativa de lei para se conceder benefícios fiscais é concorrente, cabendo tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo.

O que temos aqui, portanto, é um dispositivo em que o Poder Legislativo abre mão de uma competência que lhe é própria (a de promover renúncia fiscal) para “autorizar” outro Poder, no caso, o Executivo, a exercê-la, sendo esse outro Poder também competente para a matéria.

A jurisprudência do STF também já pacificou o entendimento de que os projetos autorizativos configuram violação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que pretendem conferir atribuições a Poder diverso que são próprias a ele. Ressalte-se que nem o fato de ser mera sugestão afasta a inconstitucionalidade dos projetos autorizativos, uma vez que há uma invasão de atos que são da esfera da administração pública.

Além disso, há que se considerar o fato de que o § 6º do art. 150 da Constituição Federal determina que:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

Desse modo, o incentivo fiscal previsto no art. 4º do projeto em análise deveria ser tratado em legislação específica, sem embargo da exigência constante da Lei de Responsabilidade Fiscal de comprovação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios subsequentes.

Quer nos parecer que a proposta pretende dissimular a exigência de lei específica para a adoção de benefício fiscal, matéria no âmbito de competência do Poder Legislativo, remetendo-a para o Poder Executivo

E, nesse contexto, devemos considerar que o STF igualmente já se pronunciou à exaustão sobre a inconstitucionalidade de benefícios fiscais concedidos por delegações genéricas ao Poder Executivo.

Por último, o referido artigo viola o princípio da autonomia dos entes federativos, ao pretender legislar para Estados, Municípios e Distrito Federal. De fato, a Carta Magna preserva o direito de cada ente federativo dispor exclusivamente sobre sua própria administração, em especial, quanto aos aspectos tributários.

Em suma, o art. 4º do Projeto de Lei nº 4.806/16 apresenta vício insanável de inconstitucionalidade, razão pela qual deve ser suprimido.

Em relação ao **Projeto de Lei nº 5.253, de 2016**, que institui o Programa Melhor Idade, observamos o mesmo problema apontado em outras proposições, a exemplo do PL nº 5.993/01 e do PL nº 1.251/11, pois condiciona a instituição do Programa à regulamentação e aprovação pelo Ministério do Trabalho, caracterizando vício de inconstitucionalidade formal insanável ao estabelecer nova atribuição ao Poder Executivo, contrariando a alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal.

Nesse contexto, sendo inconstitucional o artigo que institui o Programa, o cerne da matéria, temos como consequência a perda de objeto do restante do projeto, que dispõe sobre o benefício da dedução fiscal daqueles que viessem a adotá-lo. Por esse motivo, o projeto deve ser considerado inconstitucional como um todo.

JURIDICIDADE

A análise da juridicidade das proposições deve observar, especificamente, dois aspectos. O primeiro diz respeito à adequação da proposição aos princípios maiores que informam o ordenamento jurídico e, conseqüentemente, à própria Constituição. O segundo está relacionado à razoabilidade, coerência lógica e possibilidade de conformação dos projetos com o direito positivo.

O exame das propostas em tela mostra-nos que, via de regra, o objeto pretendido é o estabelecimento de medidas que visem incentivar o ingresso de pessoas com mais idade no mercado de trabalho. Para tanto, a maioria dos projetos almeja atingir esse resultado com a instituição de benefícios vinculados à renúncia de receita da União, fato esse, inclusive, que gerou a decisão pela inadequação financeira e orçamentária pela CFT.

O nosso ordenamento jurídico, fundamentado no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, promulgou a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*”, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Essa lei define normas gerais de finanças públicas que devem ser observadas na elaboração e na aprovação de leis ordinárias e, nos termos do § 1º do art. 1º:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de

crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

Nesse contexto, qualquer proposição que se pretenda aprovar nesta Casa que envolva aspectos de finanças públicas deve ter por embasamento a lei geral sobre finanças públicas – a Lei Complementar nº 101, de 2000 – e, por consequência direta, o capítulo sobre Finanças Públicas da Constituição Federal.

O que observamos nas propostas em apreço é que, como já dito, parte delas trata expressamente de renúncia de receita sem que haja a consequente previsão da fonte de receita compensatória. De acordo com o art. 14 da LRF:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”

Com efeito, não constatamos em nenhum dos projetos com viés orçamentário o atendimento das normas prescritas na LRF, tampouco há como sanar essas inconsistências nessa instância, visto que seriam alterações de mérito. Dessa forma, com base nos fundamentos acima, está caracterizada a injuridicidade das seguintes propostas: PL nº 688/99, PL nº 725/99, PL nº 913/99, PL nº 2.694/00, PL nº 3.968/00, PL nº 4.892/01, PL nº 6.804/02, PL nº 7.108/02, PL nº 838/03, PL nº 956/03, PL nº 2.635/03, PL nº 3.172/04, PL nº 3.345/04, PL nº 3.389/04, PL nº 5.977/09, PL nº 6.100/09, PL nº 525/11, PL nº 1.251/11, PL nº 1.252/11, PL nº 3.040/11, PL nº 3.239/12, PL 687/15, PL nº 5.253/16, bem como do Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família.

TÉCNICA LEGISLATIVA

Nesta oportunidade, caberá o exame apenas das propostas que não estejam eivadas do vício da inconstitucionalidade e da injuridicidade.

O **Projeto de Lei nº 843, de 2003**, que visa à proteção do emprego dos trabalhadores com mais de quarenta anos de idade, limita os seus efeitos até a data de **31 de dezembro de 2006**, além de utilizar os dados do estoque de empregos da RAIS existentes em **31 de dezembro de 2001** para fins de cálculo do enquadramento da empresa. Em sendo aprovado, o projeto será inexecutável, em face da desatualização de datas decorrente do longo tempo de sua tramitação, visto que foi apresentado há mais de dez anos.

A mesma consideração feita acima deve ser estendida ao **Projeto de Lei nº 1.147, de 2003**, que estipula o dia **31 de dezembro de 2006** como data limite para aplicação dos depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador em programas que ampliem oportunidades de emprego e renda aos trabalhadores com mais de quarenta anos de idade em situação de desemprego involuntário.

Desse modo, para evitar incompatibilidades quanto à juridicidade, os Projetos de Lei nºs 843/03 e 1.147/03 devem ser emendados para adequação das datas neles previstas. A solução apresentada é a de se remeter os efeitos das proposições para três anos após a sua aprovação, prazo esse que corresponde ao período estabelecido entre o ano de apresentação das propostas (2003) e a data limite para os seus efeitos (2006).

O **Projeto de Lei nº 4.806, de 2016**, traz alguns pequenos equívocos, tais como a inclusão das letras AC após os artigos acrescentados à lei, medida essa que não é prevista na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Não vemos, contudo, necessidade de apresentação de emendas para saná-los, o que certamente será objeto de apreciação quando da redação final.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, somos:

1) Pela inconstitucionalidade e injuridicidade dos Projetos de Lei nºs 688/99, 725/99, 2.694/00, 4.892/01, 6.804/02, 7.108/02, 956/03, 3.172/04, 3.389/04, 5.977/09, 6.100/09, 1.251/11, 687/15 e 5.253/16;

2) Pela constitucionalidade e injuridicidade dos Projetos de Lei nºs 913/99, 3.968/00, 838/03, 2.635/03, 3.345/04, 525/11, 1.252/11, 3.040/11, 3.239/12, e do Substitutivo da CSSF;

3) Pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 6.424/02, 6.443/02 e 1.127/03;

4) Pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, nos termos das emendas anexas, dos Projetos de Lei nºs 5.993/01, 843/03, 1.147/03, 1.495/11 e 4.806/16.

Sala da Comissão, em de agosto de 2016.

Deputado **LINCOLN PORTELA**

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.993, DE 2001

Dispõe sobre percentual mínimo obrigatório de trabalhadores idosos nos quadros funcionais das empresas privadas e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se o art. 2º do projeto renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.993, DE 2001

Dispõe sobre percentual mínimo obrigatório de trabalhadores idosos nos quadros funcionais das empresas privadas e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se o art. 4º do projeto.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 843, DE 2003

Dispõe sobre a proteção do emprego dos trabalhadores com pelo menos 40 anos de idade e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao *caput* e ao § 1º do art. 1º do projeto as seguintes redações:

"Art.1º É assegurado, até três anos após a entrada em vigor desta lei, para os trabalhadores com no mínimo 40 (quarenta) anos de idade, o preenchimento das vagas relativas aos seguintes percentuais do total de postos de trabalho da empresa ou do estabelecimento:

.....

§1º Para efeito do enquadramento da empresa nos incisos I a IV do caput, o estoque de empregos de referência será o número total de vínculos empregatícios ativos existentes em 31 de dezembro do ano antecedente à data de publicação desta lei, com base na declaração feita pelo empregador à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, ou, na hipótese de ter sido criada em data posterior, o primeiro estoque declarado ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged, do Ministério do Trabalho e Emprego."

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.147, DE 2003

Dispõe sobre a aplicação de parcela dos depósitos especiais remunerados do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT em programas que ampliem as oportunidades de emprego e renda aos trabalhadores com pelo menos 40 anos de idade, e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao art. 1º do projeto a seguinte redação:

"Art. 1º Até três anos após a entrada em vigor desta lei, pelo menos 30% (trinta por cento) das aplicações anuais realizadas com depósitos especiais remunerados do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, de que trata o art. 9º da Lei n.º 8.019, de 11 de abril de 1990, serão destinados a programas que ampliem as oportunidades de emprego e renda aos trabalhadores com pelo menos 40 (quarenta) anos de idade, em situação de desemprego involuntário.

....."

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 1.495, DE 2011**

Acrescenta art. 27-A à Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, para instituir cotas para idosos nas empresas.

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se o § 2º do art. 27-A acrescido pelo art. 1º do projeto, renumerando-se o § 1º para parágrafo único.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.806, DE 2016

*Dispõe sobre a Política de
Valorização do Trabalho do Idoso.*

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se o art. 4º do projeto, renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA
Relator