

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 396, de 2016, da Senadora Rose de Freitas, que *altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para prever a reserva de vagas para idosos em concurso público.*

Relatora: Senadora **SELMA ARRUDA**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, nos termos dos arts. 91, inciso I, e 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado nº 396, de 2016, da Senadora Rose de Freitas, que *altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para prever a reserva de vagas para idosos em concurso público.*

O PLS nº 396, de 2016, é composto de três artigos.

O art. 1º indica o objeto da Lei, qual seja, a alteração da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que *dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais*, para prever a reserva de vagas para idosos em concursos públicos.

O art. 2º propõe o acréscimo de § 2º-A ao art. 5º da Lei nº 8.112, de 1990, estabelecendo que *aos idosos ficam reservadas de 5% a 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.*

O art. 3º, por fim, estabelece a cláusula de vigência imediata, contada a partir da publicação da Lei que resultar da eventual aprovação



desta proposição, com a ressalva contida em seu parágrafo único de que não se aplicará aos concursos cujos editais tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor.

Em sua justificção a autora alerta para as grandes dificuldades pelas quais passam os idosos para ter acesso ao mercado de trabalho. Lembra que a criação do Estatuto do Idoso foi essencial para atenuar as dificuldades cotidianas por que passam aqueles que muito já contribuíram com a coletividade, mas assinala que essa importante Lei não teria tratado com a profundidade necessária o direito do idoso ao trabalho.

Assim, segundo a justificção, “percebe-se a notável dificuldade do idoso que tenta reinserir-se no mercado de trabalho”. Para a autora, postas essas limitações de acesso ao mercado de trabalho, o recurso ao concurso público tem sido bastante adotado por idosos desempregados, mas, pelos mais variados motivos – compromissos familiares, saúde em declínio e o natural ocaso intelectual –, é natural que o idoso se encontre em situação de “déficit competitivo com os demais componentes da sociedade”. A proposição destinar-se-ia, então, a fomentar a igualdade substantiva e, mediante a adoção de cotas, corrigir a desigualdade material que se verifica na sociedade.

A proposição foi distribuída, em 26 de outubro de 2016, em decisão terminativa, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

No prazo regimental não foram oferecidas emendas.

Não houve apresentação de relatório na CCJ na legislatura passada. A proposição continua a tramitar, nos termos do art. 332 do RISF.

No dia 20 de fevereiro deste ano, tive a honra de ser designada relatora da matéria no âmbito da CCJ.

II – ANÁLISE

Consignamos inicialmente, no âmbito da análise da constitucionalidade material da matéria, que, de fato, a Constituição Federal (CF) confere proteção especial ao idoso.

O inciso V do art. 203 estabelece como um dos objetivos da assistência social a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à



pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

O Capítulo VII do Título VIII (Da Ordem Social) trata da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso. O *caput* do art. 230 dispõe expressamente sobre o dever da família, da sociedade e do Estado de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Essa orientação constitucional foi detalhada pela Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que *dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. No Capítulo VI, que trata da profissionalização e do trabalho do idoso, destacamos o contido no art. 26, que prevê que o idoso tem direito ao exercício de atividade profissional, respeitadas suas condições físicas, intelectuais e psíquicas. Já o *caput* do art. 27 estipula que na admissão do idoso em qualquer trabalho ou emprego, é vedada a discriminação e a fixação de limite máximo de idade, inclusive para concursos, ressalvados os casos em que a natureza do cargo o exigir. O inciso III do art. 28 estabelece, por seu turno, que o Poder Público criará e apoiará programas de estímulo à admissão de idosos pelas empresas privadas.

Consigne-se, todavia, que nem a Constituição Federal, como faz com as pessoas portadoras de deficiência (art. 37, VIII), nem o Estatuto do Idoso preveem expressamente a reserva de vagas para idosos em concursos públicos.

Não desconhecemos a circunstância de que o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, em 8 de junho de 2017, a constitucionalidade da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que reserva aos negros 20% das vagas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta dos três Poderes da União. No julgamento, os Ministros do STF reafirmaram a constitucionalidade das “cotas” ou reserva de vagas, espécie do gênero ações afirmativas, por entender que essa medida governamental observava, em sua essência, o princípio da igualdade em sua dimensão substantiva e não meramente formal (art. 5º, *caput*, da CF) e atendia aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CF) e de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, da CF). O STF



destacou, ademais, ter sido esse o entendimento da Corte em julgamento anterior quando estava em questão a constitucionalidade das cotas para negros para ingresso nas universidades.

Para que seja reconhecida a constitucionalidade da adoção de alguma espécie de ação afirmativa importa que a medida seja justificada pela necessidade de serem corrigidas desigualdades estruturais identificadas na sociedade e de serem promovidas medidas reparadoras. Essas circunstâncias restaram reconhecidas – no texto constitucional e pelo STF – quanto à população negra e às pessoas com deficiência, mas não quanto ao idoso.

Concordamos que os idosos enfrentam dificuldades circunstanciais de acesso ao mercado de trabalho, especialmente em momentos de crise econômica, mas não é possível atribuir-lhes a mesma carga discriminatória que a verificada com os negros e com as pessoas com deficiência. Assim, parece-nos que a adoção de cotas para idosos em concursos públicos mitiga o princípio da razoabilidade – devido processo legal em sua dimensão substantiva – que consta do inciso LIV do art. 5º da CF.

Por não haver razão para o *discrímen* no caso concreto, o PLS nº 396, de 2016, viola também o princípio do mérito, que é o lastro essencial da regra do concurso público estatuída no inciso II do art. 37 da CF.

Outra questão deve ser suscitada quanto ao tema, e aí já adentramos a análise da constitucionalidade formal da matéria.

A imposição de reserva de vagas para idosos em concursos públicos – feita pelo art. 2º do PLS nº 396, de 2016, que acresce § 2º-A ao art. 5º da Lei nº 8.112, de 1990 – está intrinsecamente relacionada à fixação do perfil etário da força de trabalho no âmbito do Poder Executivo, na medida em que determina que aos idosos ficam reservadas de 5% a 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos.

Teríamos, então, no caso de aprovação da proposição, lei de iniciativa parlamentar promovendo alteração na Lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, para dispor sobre o perfil etário da força de trabalho do Poder Executivo federal.

Identificamos, no ponto, inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa do art. 2º do PLS, e, por arrastamento, de toda a proposição, por expressa violação ao art. 61, § 1º, inciso II, alínea *c*, da CF, que estipula ser



da iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e seu regime jurídico.

Nem se alegue que a regra contida na proposição sob análise dispõe sobre concursos públicos e, por força do que determina a jurisprudência do STF, em especial, pelo que decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.672, de 2006, não estaria submetida à reserva constitucional de iniciativa legislativa do Presidente da República.

É que, no caso concreto, não se cuida de mera questão procedimental relacionada ao concurso público, como a das leis que isentam o candidato do pagamento de taxas de inscrição, mas, sim, da própria organização e funcionamento do Poder Executivo.

Registramos, ainda, que a Lei nº 12.990, de 2014, que estabeleceu a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos aos negros, além de ser uma lei autônoma, vale dizer, não altera nenhuma lei em vigor, foi da iniciativa legislativa da Presidente da República.

Essas são as razões que nos levam a nos manifestar pela inconstitucionalidade material e formal do PLS nº 396, de 2016.

Melhor sorte não assiste à proposição na análise de sua juridicidade. É que pretende estender a regra da reserva de vagas para idosos às empresas públicas e às sociedades de economia mista controladas pela União e insere essa regra no corpo da Lei nº 8.112, de 1990, que trata do regime jurídico único dos servidores da administração pública direta, das autarquias e fundações públicas.

As regras veiculadas pela Lei nº 8.112, de 1990, não alcançam, por determinação constitucional, os empregados das estatais, que são regidos pelas normas trabalhistas, assim como os empregados das empresas privadas (art. 39, *caput* c/c art.173, § 1º, II, ambos da CF).

Para alcançar os empregados das estatais – caso não existissem os impedimentos de ordem constitucional apontados –, a regra da reserva de vagas para idosos em concursos públicos deveria ser veiculada em projeto de lei autônoma ou projeto de lei que almejasse alterar a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que *dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*.



Entendemos, pela argumentação expendida, que o PLS nº 396, de 2016, é injurídico.

Não identificamos óbices formais quanto à técnica legislativa, eis que a proposição foi redigida em consonância com o que estabelece a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação as leis.

Tampouco há problemas que afetem a regimentalidade da proposição, que consiste em aferir sua compatibilidade com as regras regimentais do Senado Federal relacionadas à elaboração e tramitação das proposições legislativas.

No mérito, reconhecemos as nobres motivações que levaram a autora a apresentar o PLS nº 396, de 2016, no sentido de estimular o ingresso de idosos na administração pública federal.

Todavia, a análise mais detida da composição do perfil etário dos servidores públicos do Poder Executivo federal empreendida por estudos de renomados institutos de pesquisa desaconselha tal iniciativa. Esses estudos apontam que o perfil etário do quadro de servidores é bimodal nos dias atuais. Há um grande grupo com mais de 50 anos de idade e outro um pouco menor, na faixa dos 30 anos. Vale dizer, então, que a clientela que seria, em tese, beneficiada pela proposição já é quantitativamente expressiva no âmbito do Poder Executivo. Não há, pois, razão para a ação afirmativa cogitada. Trata-se de medida que não se afigura razoável no mérito.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela inconstitucionalidade e injuridicidade do PLS nº 396, de 2016, e, no mérito, votamos por sua rejeição.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relatora



SF/19131.79813-49