



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 112, DE 2023

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 1957, de 2022, do Senador Jorge Kajuru, que Altera a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, para dispor sobre reserva de vagas em estágios para autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

**PRESIDENTE:** Senador Paulo Paim

**RELATOR:** Senador Weverton

29 de novembro de 2023





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Weverton

**PARECER Nº       , DE 2023**

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 1.957, de 2022, do Senador Jorge Kajuru, que *altera a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, para dispor sobre reserva de vagas em estágios para autodeclarados pretos, pardos e indígenas.*

Relator: Senador **WEVERTON**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 1.957, de 2022, de autoria do Senador Jorge Kajuru. Trata-se de proposição que intenciona alterar a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008 (Lei do Estágio), para prever a reserva de vagas em estágios para autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

A matéria altera a redação do § 5º do art. 17 da referida Lei, dispondo que, além da reserva já existente de 10% das vagas para pessoas com deficiência, 40% das vagas oferecidas pela parte concedente do estágio ficam asseguradas a autodeclarados pretos, pardos e indígenas. O PL ainda determina vigência imediata para a lei de si resultante.

Em sua justificação, o autor da matéria relembra vários diplomas legais que fazem reserva de vagas a grupos historicamente desfavorecidos, sendo *uma forma de redução das históricas desigualdades que transformam nosso País em uma sociedade apartada, em que pretos, pardos e indígenas não têm acesso aos mesmos benefícios do desenvolvimento nacional e ficam relegados a posições subalternas, de forma injustificável*. O autor conclui que *fica coberto por reserva de vagas o total de 50% das ofertas de estágio, o que é bastante razoável, se considerarmos que, de acordo com o IBGE, pretos e pardos representam cerca de 55% da população*.

A matéria foi distribuída à CDH e, na sequência, seguirá para a apreciação terminativa da Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

O Senador Magno Malta apresentou a Emenda nº 1-CDH, que mantém a reserva de 10% das vagas de estágio para pessoas com deficiência, mas reparte o acréscimo de 40% das vagas reservadas, criado pela proposição, de outra forma: 30% seriam destinadas a autodeclarados pretos, pardos e indígenas e 10% seriam destinadas a jovens e adolescentes que vivem em espaços de acolhimento institucional ou abrigos, orfanatos, educandários ou casas-lares.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CDH opinar sobre garantia e promoção dos direitos humanos. Dessa forma, o PL em tela se coaduna à temática cuja apreciação é de competência da CDH.

Ademais, não encontramos na matéria vícios de regimentalidade, juridicidade, legalidade ou constitucionalidade.

A matéria é meritória. Com efeito, a redação empregue no PL se alinha perfeitamente à já consagrada nomenclatura empregada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – o IBGE – para a definição dos diferentes grupos fenotípicos encontrados na população brasileira. Dessa maneira, está correta a adoção dos termos *pretos, pardos e indígenas*.

Trata-se de proposta que se insere em tradição legislativa já estabelecida no Congresso Nacional que visa à positivação de cotas em favor de grupos demográficos historicamente marginalizados. Tal tendência recebeu amparo do Supremo Tribunal Federal quando, em 2012, decidiu por unanimidade pela constitucionalidade da adoção de ações afirmativas no acesso a universidades públicas.

Ademais, a proposta apresentada pelo PL insere-se na permissão dada pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, da qual o Brasil é Estado-Parte. Em seu artigo I, parágrafo 4, declara não serem consideradas discriminação as medidas tomadas com o objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos que necessitem de proteção. Isto é, já ao menos desde 1969, ano da entrada em vigor da Convenção, as ações afirmativas encontram amplo respaldo internacional.

Em sua obra *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade*, o jurisconsulto e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, fala da possibilidade de reparação histórica a ser dada ao caráter das ações afirmativas. É, portanto, nesse exato sentido que se insere o brilhante PL de autoria do Senador Jorge Kajuru, cuja iniciativa merece nosso aplauso e aprovação.

Não obstante, vemos mérito na Emenda nº 1-CDH, que reserva parte das vagas de estágio para jovens e adolescentes que vivem em espaços de acolhimento institucional ou abrigos, orfanatos, educandários ou case-lares. Esses jovens enfrentam dificuldades notórias tanto na educação quanto no mercado de trabalho, de modo que a reserva de vagas seria uma medida justa e adequada para compensar suas desvantagens.

A essas considerações, somamos nossa ponderação de que a ideia de reservar vagas de estágio por critério racial uniformemente em todo o País esbarra na diversidade da composição étnica da população em cada região ou estado.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) anual de 2022, as regiões do Brasil apresentam grande disparidade quanto ao percentual de pessoas pretas, pardas, indígenas e brancas. Na Região Norte, apenas 19,7% das pessoas se autodeclararam brancas, enquanto 70,06% da população se identifica como parda e 8,34%, como preta. Já na Região Sul, 20,94% se identificam como pardos, 5,41% como pretos, e 72,79% como brancos.

A situação se repete quando considerados os estados do País. A título de exemplo, na Bahia 82,71% da população se identifica como preta, parda ou indígena, enquanto somente 17,95% se identifica como branca. Proporção semelhante, mas inversa, se identifica em Santa Catarina, onde 21,67% das pessoas se declaram pretas, pardas ou indígenas, e 78,33% como brancas.

Cabe destacar que há municípios no País em que essa diferença é ainda maior. Serrano do Maranhão, no Maranhão, e Terra Nova, na Bahia, segundo o Censo de 2010, tinham menos de 5% de população considerada branca. Já em Montauri, no Rio Grande do Sul, e Leoberto Leal, em Santa Catarina, por exemplo, a população preta, parda ou indígena não alcançava 1% do total.

Diante de quadro tão diverso, é importante que as políticas afirmativas, como é sabido em todo o mundo, sejam executadas de forma a gerar efetiva inclusão, respeitadas as particularidades das regiões onde elas são executadas, para evitar que se tornem, por lado oposto, continuamente políticas não cumpridas, passando aos cidadãos do País mensagem diversa à que é pretendida quando o legislador propõe alguma medida legal.

Por isso, é necessário alterar a proposta para incluir na Lei do Estágio reserva de vagas para pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas, em um percentual que demonstre a importância da inclusão sugerida, mas que seja possível de cumprir em todas as regiões do País, nos estados que as compõem e nos grandes centros urbanos, onde há maior participação do estágio como uma oportunidade para os jovens terem um primeiro contato com o ambiente de trabalho, sem descuidar do foco na educação.

Ao mesmo tempo, como a oferta de estágio é opcional para a administração pública direta e indireta e para as empresas, é importante que a reserva não seja estabelecida de modo que chegue a inibir a oferta de estágio. Por isso, também, propomos adequar os termos da proposição.

A título de exemplo, vale lembrar da essencial Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, cujo art. 93 visa a garantir a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Entre as principais situações relativas ao cumprimento dessa lei, deve-se admitir que há empresas que até hoje, mais de 30 anos depois de sua aprovação, ainda não se engajaram suficientemente na inclusão das pessoas com deficiência. Por outro lado, como o próprio

Judiciário brasileiro tem reconhecido, há empresas que efetivamente tentam contratar pessoas com deficiência, todavia, sem alcançar sucesso.

De fato, em situações em que as empresas demonstram dificuldades em cumprir o número mínimo das contratações previstas na cota no art. 93 da Lei n.º 8.213, de 1991, a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho tem anulado autos de infração da fiscalização do trabalho, bem como afastado a aplicação de multa ou de qualquer outro tipo de penalidade. O mesmo ocorre em tribunais regionais do trabalho e em ações discutidas em varas do trabalho por todo o País.

Ou seja, o judiciário trabalhista de forma geral, e sua Corte Superior em particular, têm reconhecido que, apesar da obrigação de cumprimento da cota para contratação de pessoas com deficiência, por exemplo, existem inúmeros desafios a serem superados, dentre eles a ausência de pessoas suficientes e aptas à contratação, dentro do percentual estabelecido pela lei.

Em decorrência dessa situação fática, o Judiciário tem sinalizado para a aplicação do princípio da razoabilidade na interpretação e aplicação da norma legal. O mesmo pode ser feito para a edição de leis, como a que ora se discute.

Voltando, então, para o estágio, é de se reconhecer que, ao contrário da obrigatoriedade de contratação suplementar de pessoas com deficiência pelas empresas, conforme a Lei de Cotas, os programas de estágio são opcionais para as empresas e para a Administração. Ou seja, podem decidir, como ocorre em muitos casos, não contratar estagiários. E uma cota de difícil cumprimento, tanto para as que já contratam estagiários, como para as que não contratam, certamente desencorajará a concessão de estágio diante do receio de sofrer sanções por descumprimento da cota, em prejuízo delas mesmas e dos estudantes.

Destaca-se, nesse sentido, pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Estágio (ABRES) segundo a qual apenas 10,4% dos estudantes brasileiros estão em programa de estágio. Por isso, trazer para a Lei do Estágio regra com potencial desincentivo poderá prejudicar, em vez de favorecer, a capacitação dos jovens estudantes para o futuro trabalho.

Vale destacar, além disso, que o Decreto nº 9.427, de 28 de junho de 2018, reserva aos autodeclarados pretos ou pardos 30% das vagas oferecidas nas seleções para estágio no âmbito da Administração Pública

Federal direta, autárquica e fundacional. No entanto, essa reserva de vagas será aplicada quando o número de vagas oferecidas na seleção for igual ou superior a três, respeitando-se, no entanto, a possibilidade de inexistência de candidatos para essas vagas reservadas. Nesse sentido, o § 3º do art. 4º desse Decreto prevê que:

Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Dessa forma, entende-se necessária a estipulação de reserva de vagas para população preta, parda e indígena conforme proposto no PL nº1.957, de 2022, com percentuais adaptados para permitir adequações às realidades regionais. Mantém-se, assim, a efetividade dos princípios constitucionais da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da função social da empresa. Em contrapartida, no entanto, sugere-se acrescentar à proposição a mesma disposição do Decreto nº 9.427, de 2018, que abre para ampla concorrência as vagas reservadas que não forem preenchidas devido à ausência de candidatos selecionados.

Inclusive, agregando ao texto da proposição também a Emenda nº 1-CDH, do Senador Magno Malta, determinamos a inclusão, na mesma cota, de jovens e adolescentes que vivem em programas de acolhimento familiar ou institucional, para maximizar os efeitos positivos da legislação. Registre-se que, formalmente, a Emenda nº 1-CDH será rejeitada, mas seu conteúdo será aproveitado.

Ainda, para afastar eventual desestímulo às micro e pequenas empresas quanto à contratação de estagiários por receio do não cumprimento da reserva de vagas, faz-se referência à aplicação dessa reserva apenas a empresas que têm capacidade de contratar maior número de estágios, conforme reconhecido na própria Lei do Estágio, em seu art. 17, ao estabelecer número máximo de estagiários em proporção ao quadro de pessoal das entidades concedentes de estágio.

Por fim, propõe-se *vacatio legis* de 180 dias para propiciar a adequação dos estabelecimentos à nova regra, o que não seria factível na hipótese de vigência imediata.

### III – VOTO

Em razão do exposto, nosso voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.957, de 2022, na forma da seguinte emenda, acatando parcialmente a Emenda nº 1-CDH.

#### EMENDA Nº -CDH

#### PROJETO DE LEI Nº 1.957, DE 2022 (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008 (Lei do Estágio), para dispor sobre reserva de vagas em estágios para estudantes autodeclarados pretos, pardos, indígenas ou que vivem em programas de acolhimento familiar ou institucional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 17 da Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 17.** .....

.....

§ 5º Fica assegurado a estudantes autodeclarados pretos, pardos, indígenas ou que vivem em programas de acolhimento familiar ou institucional o percentual de 20% (vinte por cento), e a estudantes com deficiência o percentual de 10% (dez por cento) das vagas oferecidas pela parte concedente do estágio a que se refere o inciso IV do *caput* deste artigo.

§ 6º Na hipótese de não haver número de candidatos selecionados suficiente para ocupar as vagas reservadas aos estudantes mencionados no § 5º deste artigo, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****CDH, 29/11/2023, Logo após a 95ª Reunião - 96ª, Extraordinária****Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa**

| <b>Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)</b> |                      |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------|
| <b>TITULARES</b>                                                     | <b>SUPLENTE</b>      |
| RANDOLFE RODRIGUES                                                   | 1. SORAYA THRONICKE  |
| PROFESSORA DORINHA SEABRA <b>PRESENTE</b>                            | 2. MARCIO BITTAR     |
| RENAN CALHEIROS                                                      | 3. GIORDANO          |
| IVETE DA SILVEIRA <b>PRESENTE</b>                                    | 4. WEVERTON          |
| ZEQUINHA MARINHO                                                     | 5. ALESSANDRO VIEIRA |
| LEILA BARROS                                                         | 6. VAGO              |
| IZALCI LUCAS <b>PRESENTE</b>                                         | 7. VAGO              |

| <b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)</b> |                                      |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>TITULARES</b>                                                         | <b>SUPLENTE</b>                      |
| MARA GABRILLI                                                            | 1. OTTO ALENCAR                      |
| ZENAIDE MAIA <b>PRESENTE</b>                                             | 2. LUCAS BARRETO                     |
| JUSSARA LIMA <b>PRESENTE</b>                                             | 3. VAGO                              |
| AUGUSTA BRITO <b>PRESENTE</b>                                            | 4. NELSON TRAD                       |
| PAULO PAIM <b>PRESENTE</b>                                               | 5. VAGO                              |
| HUMBERTO COSTA <b>PRESENTE</b>                                           | 6. FABIANO CONTARATO <b>PRESENTE</b> |
| FLÁVIO ARNS <b>PRESENTE</b>                                              | 7. ANA PAULA LOBATO <b>PRESENTE</b>  |

| <b>Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)</b> |                                  |
|-----------------------------------------------|----------------------------------|
| <b>TITULARES</b>                              | <b>SUPLENTE</b>                  |
| MAGNO MALTA <b>PRESENTE</b>                   | 1. EDUARDO GOMES <b>PRESENTE</b> |
| ROMÁRIO                                       | 2. VAGO                          |
| EDUARDO GIRÃO                                 | 3. VAGO                          |

| <b>Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)</b> |                 |
|-----------------------------------------------------|-----------------|
| <b>TITULARES</b>                                    | <b>SUPLENTE</b> |
| DR. HIRAN                                           | 1. VAGO         |
| DAMARES ALVES <b>PRESENTE</b>                       | 2. CLEITINHO    |

**Não Membros Presentes**

VANDERLAN CARDOSO  
WILDER MORAIS  
ANGELO CORONEL  
SÉRGIO PETECÃO  
ELIZIANE GAMA

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 1957/2022)**

NA 96ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA EM 29/11/2023, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH FAVORÁVEL AO PROJETO, NA FORMA DA EMENDA Nº 2-CDH (SUBSTITUTIVO), QUE ACATA PARCIALMENTE A EMENDA Nº 1, DO SENADOR MAGNO MALTA.

29 de novembro de 2023

Senador PAULO PAIM

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação  
Participativa