

P A R E C E R

Parecer Jurídico nº 17/2023 – RBL

Projeto de Resolução nº 01/2023

Processo Legislativo nº 94/2023

Autor: Vereadora Elza Abussafi Miranda

EMENTA: PARECER JURÍDICO ACERCA DO PROJETO DE RESOLUÇÃO QUE DISPÕE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA JOVEM APRENDIZ NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. **1. Constitucionalidade e legalidade material do projeto. 2. Adequação da matéria à espécie normativa utilizada. 3. Vício de iniciativa na propositura. 4. Projeto de Resolução que versa sobre criação de empregos e funções na estrutura administrativa do Poder Legislativo. 5. Matéria de competência exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Marabá. 6. Não realização de estudo prévio acerca da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da medida que acarretará aumento de despesa para a Câmara Municipal. 7. Parecer opinativo pela inviabilidade de prosseguimento do feito e respectiva tramitação da proposta legislativa, ante a existência inconstitucionalidade sob o aspecto formal.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Resolução de autoria da Vereadora Elza Abussafi Miranda, que dispõe sobre a implementação do Programa Jovem Aprendiz no âmbito do Poder Legislativo, visando possibilitar a contratação de estudantes de 14 a 24 anos inscritos em curso de formação técnica para trabalhar como aprendizes junto à Câmara Municipal de Marabá.

A Autora apresentou justificativa escrita acerca da relevância do projeto apresentado, na qual defende que a implementação do programa “Jovem Aprendiz” será benéfico tanto para os jovens que poderão adquirir experiência profissional em um órgão público, quanto para a Câmara Municipal de Marabá, que poderá receber o auxílio desses jovens através das atividades por eles desempenhadas, otimizando os serviços prestados pela Casa Legislativa.

Sustenta ainda que o programa a ser implementado atende às disposições contidas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e também na Constituição Federal

de 1988, pois assegurará aos beneficiários a inserção no mercado de trabalho, contribuindo de maneira efetiva para o futuro profissional desses jovens.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa, inexistindo, portanto, qualquer juízo de mérito quanto ao tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos agentes políticos responsáveis pela aprovação da proposta legislativa.

Dessa forma, o presente parecer possui caráter apenas **opinitivo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passo a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 94/2023.

2.1 DA CONSTITUCIONALIDADE E DA LEGALIDADE DO PROJETO

No caso em apreço, a Autora apresentou Projeto de Resolução com a finalidade de implementar o programa “Jovem Aprendiz” no âmbito do Poder Legislativo Municipal, visando proporcionar aos estudantes de 14 a 24 anos inscritos em curso de formação técnica, a possibilidade de serem contratados como aprendizes pela Câmara Municipal de Marabá.

Pois bem.

Inicialmente, cumpre destacar que, o programa de aprendizagem se encontra disciplinado no artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, bem como no artigo 428 da CLT e respectivo Decreto Regulamentar nº 9.579/2018, os quais assim dispõem, *in verbis*:

Constituição Federal/88

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; (grifo nosso).

Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)

Art. 428. Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação.

Decreto Regulamentar nº 9.579/2018

Art. 45. Considera-se contrato de aprendizagem o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado não superior a dois anos, em que o empregador se compromete a assegurar ao aprendiz formação técnico-profissional metódica compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico e o aprendiz se compromete a executar, com zelo e diligência, as tarefas necessárias à sua formação.

Assim, sob o ponto de vista material, o Projeto de Resolução em análise se mostra adequado, posto ser plenamente viável aos órgãos públicos instituírem programa de aprendizagem no âmbito da administração pública, **desde que os critérios para admissão dos aprendizes e as condições para o exercício do contrato de aprendizagem não contrariem as disposições previstas na Constituição Federal, na CLT e no Decreto Regulamentar nº 9.579/2018.**

A título de acréscimo, registra-se ainda que, para que se realize a efetiva implantação do programa “Jovem Aprendiz” no âmbito da Câmara Municipal, a contratação dos aprendizes deve ser realizada de forma indireta, por intermédio de entidade sem fins lucrativos, nos termos do artigo 431 da CLT, tendo em vista que nestas circunstâncias não ocorrerá a geração de vínculo do jovem aprendiz com o órgão público tomador dos serviços, o que se mostra mais adequado sob o ponto de vista do regime jurídico administrativo a que está submetida a Câmara Municipal.

2.2 DA ADEQUAÇÃO DA MATÉRIA À ESPÉCIE NORMATIVA UTILIZADA

De outra banda, sob o ponto de vista formal, verifica-se que a espécie normativa utilizada pela Autora da proposição, qual seja, “Projeto de Resolução”, se encontra formalmente adequada para o tipo de matéria nele versada.

Isto porque, nos termos do artigo 101, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Marabá, **competete privativamente à Câmara Municipal “dispor sobre sua organização, seu funcionamento, sua política e mudança de sede”**.

Vale salientar que, nas matérias que são de competência privativa do órgão legislativo, compete à Câmara Municipal se manifestar por meio de Resolução ou Decreto Legislativo, ambos dispensando a sanção do chefe do Poder Executivo.

Quanto à **Resolução**, destaca-se que a referida espécie normativa deve ser utilizada sempre que a deliberação do plenário versar sobre matérias de natureza *interna corporis*, isto é, questões atinentes à organização e funcionamento da Câmara Municipal, e que devam produzir exclusivamente efeitos internos.

Acerca da temática, importante fazermos referência às lições do saudoso Hely Lopes Meirelles¹:

“Decreto Legislativo é a deliberação do Plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e apreciação político-administrativa, promulgada pelo presidente da Mesa, para operar seus principais efeitos fora da Câmara. Por isso se diz que o decreto legislativo é de efeitos externos, e a resolução de efeitos internos, ambos dispensando sanção do Executivo, mas sujeitos, no mais, ao processo legislativo comum da lei. O decreto legislativo não é lei, nem ato simplesmente administrativo; é deliberação legislativa de natureza político-administrativa de efeitos externos e impositivos para seus destinatários (...).”

“Resolução é a deliberação do Plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e interesse interno da Câmara, promulgada por seu presidente. Não é lei, nem simples ato administrativo: é deliberação político-administrativa (...).”

Salienta-se ainda que, em perfeita harmonia com o entendimento da doutrina clássica de direito administrativo, o artigo 166, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, dispõe no mesmo sentido, senão vejamos, *in verbis*:

¹ Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19ª edição. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021, página 538/539.

Art. 166. Os projetos destinam-se:

(...)

IV – Os de resolução, a regular matérias de competência privativa da Câmara que tenham efeitos internos, de caráter político-processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva esta pronunciar-se em casos concretos. (grifo nosso).

Portanto, o meio adequado para se normatizar questões afetas ao funcionamento da Câmara Municipal, além do respectivo Regimento Interno, é a espécie normativa denominada “Resolução”, a qual, como visto, se destina a disciplinar matérias de natureza *interna corporis* da Casa Legislativa.

Dessa forma, considerando que a proposta legislativa em análise se destina a regular questões atinentes ao funcionalismo da Câmara Municipal de Marabá, por meio da implementação do programa “Jovem Aprendiz”, o Projeto de Resolução é a espécie normativa adequada para regular a matéria em apreciação, pois visa disciplinar os critérios para admissão dos aprendizes e as respectivas condições para o exercício das atividades, produzindo, portanto, apenas efeitos internos.

2.3 DO VÍCIO DE INICIATIVA. PROJETO DE RESOLUÇÃO QUE VERSA SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARABÁ.

Apesar de se mostrar viável sob o ponto de vista da constitucionalidade e da legalidade, bem como adequado à espécie normativa utilizada, **o Projeto de Resolução em análise apresenta vício de iniciativa que torna inviável o prosseguimento do feito e a respectiva tramitação da proposição legislativa.**

Explica-se.

Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, o artigo 168 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá estabelece o rol daqueles que estão legalmente autorizados a iniciar o processo legislativo inovador, vejamos:

Art. 168. A **iniciativa de projetos** compete:

(...)

III - os de decreto legislativo e resolução:

a) a qualquer vereador

b) às comissões e à Mesa Diretora da Câmara (grifos nosso).

Assim, a partir de uma rápida análise ao dispositivo regimental supratranscrito, poderíamos considerar inexistente qualquer vício de iniciativa na presente proposição, tendo em vista que nos termos do artigo 168, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno da CMM, é possível a qualquer vereador deflagrar o processo legislativo inovador mediante a apresentação de “Projetos de Resolução”.

Ocorre que, no caso *in examine*, o Projeto de Resolução apresentado versa sobre matéria de competência exclusiva da Mesa Diretora desta Câmara Municipal, posto que visa normatizar matéria atinente à criação de empregos/funções e organização administrativa da Câmara Municipal de Marabá, mediante a implementação do programa “Jovem Aprendiz” no âmbito desta Casa Legislativa, cuja matéria se insere efetivamente no rol de proposições de iniciativa exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

Neste sentido, é o que prescreve o artigo 168, §2º, alíneas “a” e “b” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 168. A **iniciativa de projetos** compete:

(...)

§ 2º São de iniciativa exclusiva da Mesa Diretora da Câmara os projetos que versem sobre:

- a) a criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus servidores, e sobre a fixação da respectiva remuneração, observado os parâmetros estabelecidos na Lei das Diretrizes Orçamentárias, conforme o inciso VII do artigo 101 da Lei Orgânica do Município;**
- b) organização, funcionamento, polícia e mudança de sua sede;**
- c) regime jurídico de seus servidores;**
- d) fixação em cada legislatura, para ter vigência na subsequente, até trinta dias antes das eleições municipais, da remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos vereadores, que será reajustada nos mesmos índices concedidos aos servidores públicos municipais, observado o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil e de acordo com o 56 da Lei Orgânica do Município. (grifos nossos).**

Dessa forma, apesar de louvável a presente propositura, ante a relevância da matéria que visa regulamentar, o Projeto de Resolução em análise não se encontra em conformidade com as regras do processo legislativo dispostas no Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, uma vez que, versando sobre matéria afeta à criação de cargos, funções e organização administrativa desta Casa Legislativa, **deveria ter sido proposto pela Mesa Direta da Câmara Municipal**, tal como exige o artigo 168, §2º, alíneas “a” e “b” do Regimento Interno da CMM.

2.4 DA AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA MEDIDA QUE ACARRETERÁ AUMENTO DE DESPESA PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE MARABÁ.

Analisando-se os autos em apreço, bem como os documentos anexados, é possível ainda verificar que um importante requisito constitucional não foi atendido pela Autora da presente proposta, o qual é indispensável para que a proposição seja considerada formalmente constitucional, senão vejamos.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 incluiu o artigo 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual passou a exigir que qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa, **deve vir acompanhada de estimativa acerca do seu impacto orçamentário e financeiro.**

Veja-se pela transcrição do referido dispositivo constitucional, *in verbis*:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Vale ressaltar que, o Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou o entendimento de que as determinações previstas no artigo 113 do ADCT aplicam-se indistintamente a todos os entes federativos, ou seja, **estendem-se aos Municípios**, senão vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. (...) 3. **A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** (...) (ADI nº 5.816, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 05/11/2019, publicado em 26/11/2019).

Dessa forma, como requisito adicional para a validade das proposições em que há aumento de despesa, é indispensável a realização da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos moldes do artigo 113 do ADCT, **o que não se verifica no projeto ora em análise.**

É importante ainda destacar que, no julgamento da ADI 6303, o Supremo Tribunal Federal (STF) pacificou o entendimento de que toda proposição legislativa federal, estadual, distrital ou **municipal** que verse sobre criação ou alteração de despesa, deverá estar devidamente acompanhada do prévio estudo de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de inconstitucionalidade sob o aspecto formal, em virtude da violação ao processo legislativo constitucionalmente previsto.

Vejamos pela transcrição do julgado abaixo, *in verbis*:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. (...) 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. **4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.** 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...) (ADI nº 6303, Relator: Ministro Roberto Barroso, Julgamento em 14/03/2022, publicado em 18/03/2022).

Não bastasse isso, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) prevê expressamente que toda e qualquer criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, bem como de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária

e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Veja-se pela transcrição dos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal), *in verbis*:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, considerando que o presente projeto visa possibilitar a contratação de jovens aprendizes no âmbito desta Casa Legislativa, **o que evidentemente acarretará futura criação de despesa para a Câmara Municipal de Marabá**, é indispensável que haja o pleno atendimento das exigências legais contidas no artigo 113 do ADCT e artigo 16, incisos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), antes que haja a votação do texto definitivo do projeto e respectivo encaminhamento do mesmo à promulgação por parte do Presidente desta Câmara Municipal.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando que o “Projeto de Resolução” em análise versa sobre matéria de competência exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Marabá (criação de empregos/funções e organização administrativa da Câmara Municipal), bem como que o projeto apresentado não foi instruído com o estudo acerca da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da medida que acarretará aumento de despesa para a Câmara Municipal de Marabá (contratação de jovens aprendizes), este parecerista **opina** pela inconstitucionalidade formal da presente proposição, ante a existência de **vício de iniciativa**, por violação às regras de competência dispostas no artigo 168, §2º, alíneas “a” e “b” do Regimento Interno da CMM, bem ainda por **desrespeito ao processo legislativo constitucional**, nos termos do artigo 113 do ADCT.

Conclui-se, portanto, pela **inviabilidade** do prosseguimento do feito e respectiva tramitação da proposta legislativa em análise, em conformidade com as razões fáticas e jurídicas explanadas nos tópicos 2.3 e 2.4 do presente parecer jurídico.

Salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação, é o parecer.

Marabá-PA, 30 de maio de 2023.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/TO nº 6452