



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n° 60/2019.

Processo: PL 22/2019.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 22/2019.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DO TRABALHO, EMPREGO E RENDA E O FUNDO MUNICIPAL DO TRABALHO. INTERESSE LOCAL. RESERVA DE INICIATIVA RESPEITADA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE PECULIAR INTERESSE E SUPLEMENTAR NORMAS ESTADUAIS E FEDERAIS, NO QUE COUBER. LEI FEDERAL N.º 13.667/2018, QUE DISPÕE SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE). COMPETE AOS MUNICÍPIOS QUE ADERIREM AO SINE EXERCER, POR INTERMÉDIO DE ÓRGÃO ESPECÍFICO INTEGRADO À SUA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA, A COORDENAÇÃO MUNICIPAL DO SINE, COM SUPERVISÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES E DOS SERVIÇOS A ELES ATRIBUÍDOS

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 22/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo teor visa à criação do



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda, bem como o Fundo Municipal do Trabalho.

Sobre o Exame de Juridicidade, explica Luciano Henrique da Silva Oliveira, ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.”*¹

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 24 de abril de 2019 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Primeiramente, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**
(grifou-se)

Salienta-se que aos Municípios compete legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *“O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”*²

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Cumpra sinalizar, pois, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.”³

Sendo assim, é flagrante que o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob a ótica da constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita, isto é, da existência, ou não, de iniciativa privativa interna para a iniciação do projeto normativo, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece a regra contida no caput do art. 61, da Constituição República, como regra:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de **iniciativa privativa do Presidente** da República as leis que:

[...]

II – dispõem sobre:

(...)

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública**, observado o disposto no art. 84, VI; **(grifou-se)**

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁴

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁵ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Como visto, com relação à iniciativa reservada para deflagrar o processo legislativo, salienta-se essa ter sido plenamente observada sob o aspecto do sujeito iniciador – *in casu*, o Chefe do Poder Executivo Municipal –, restando somente considerações relacionadas à constitucionalidade material, ou seja, da compatibilidade com o texto constitucional.

Acerca do conteúdo da norma e a compatibilidade com a Magna Carta Estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos**:

(...)

IV – os **valores sociais do trabalho** e da livre iniciativa;

Art. 6º **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o

4 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

5 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 170. **A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano** e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, **observados os seguintes princípios:**

(...)

VIII – **busca do pleno emprego;**

Portanto, é notável que o constituinte conferiu aos entes estatais o dever de atuações positivas ou afirmativas no sentido de garantir a dignidade da existência de todos através do trabalho e do emprego. Ainda, conforme visto, compete à União legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.

Nesse diapasão, o mencionado ente editou em 2018 a Lei Federal n.º 13.667, a qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto n.º 76.403, de 8 de outubro de 1975, nos termos do inciso XVI do caput do art. 22 da Constituição Federal.

Sobre a novel legislação, dispõe a norma federal:

Art. 8º Compete aos Estados que aderirem ao Sine:

I – exercer, por intermédio de órgão específico integrado à sua estrutura administrativa, a coordenação estadual do Sine, com supervisão, monitoramento e avaliação das ações e dos serviços a eles atribuídos;
(...)

Art. 12. As esferas de governo que aderirem ao Sine deverão instituir fundos do trabalho próprios para financiamento e transferências automáticas de recursos no âmbito do Sistema, observada a regulamentação do Codefat.

§ 1º Constituem condição para as transferências automáticas dos recursos de que trata esta Lei às esferas de governo que aderirem ao Sine a instituição e o funcionamento efetivo de:

I – Conselho do Trabalho, Emprego e Renda, constituído de forma tripartite e paritária por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, observadas as disposições desta Lei;

II – fundo do trabalho, orientado e controlado pelo respectivo Conselho do Trabalho, Emprego e Renda;

III – plano de ações e serviços, aprovado na forma estabelecida pelo Codefat.

§ 2º Constitui condição para a transferência de recursos do FAT às esferas



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

de governo que aderirem ao Sine a comprovação orçamentária da existência de recursos próprios destinados à área do trabalho e alocados aos respectivos fundos, adicionados aos recebidos do FAT.

§ 3º As despesas com o funcionamento dos Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda, exceto as de pessoal, poderão ser custeadas por recursos alocados ao fundo do trabalho, observadas as deliberações do Codefat.

Sobre a legislação, o douto jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em comentários a norma editada pela União, afirma *“O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT é um fundo especial destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. Os recursos para o fundo são provenientes principalmente das contribuições realizadas para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.*

Uma das funções dos recursos do FAT é financiar o Sistema Nacional de Emprego – Sine, que atua na intermediação de mão de obra entre empregadores e profissionais. O Sine é elemento central na estratégia do governo para a geração de emprego e renda da população.

*Os recursos que chegam ao FAT são distribuídos entre os fundos estaduais e municipais para as ações necessárias no setor. Nesse contexto, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat publicou resolução em que regulamenta os procedimentos e critérios para a transferência automática de recursos do FAT aos respectivos fundos do trabalho dos estados, Distrito Federal e municípios, com a finalidade de financiar programas, projetos, ações e serviços do SINE, bem como para custear as despesas com organização, implementação, manutenção, modernização e gestão do sistema,”*⁶ afirma o emérito jurista.

Regulamentando a lei, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT – editou a Resolução n.º 825/2019. A norma do Codefat estabelece que são elegíveis para o financiamento e transferências automáticas federal, no âmbito do Sine, os estados, Distrito Federal e municípios com mais de 200 mil habitantes e os consórcios públicos.

Em relação à pactuação entre o ente federal e os entes locais, a norma

6 FERNANDES, J. U. Jacoby *Transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador a estados e municípios*. Disponível em: <https://www.resumodou.com.br/transferencia-de-recursos-do-fundo-de-amparo-ao-trabalhador-a-estados-e-municipios/>



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

dispõe:

Art. 5º Os instrumentos para formalização da pactuação entre o Ministério da Economia e os entes estaduais, municipais e o Distrito Federal, para fins da transferência automática de recursos entre os fundos de trabalho, apresentar-se-ão na seguinte ordem:

- I – cadastro;
- II – plano de ações e serviços; e
- III – termo de adesão.

1º O cadastro será preenchido uma única vez e deverá ser mantido e atualizado com informações referentes ao Coordenador Nacional, ao ente parceiro, ao órgão gestor local, ao CTER, ao fundo do trabalho e a respectiva rede de atendimento.

2º O Plano de Ações e Serviços deverá informar a estratégia a ser adotada pelo ente parceiro com vistas ao atendimento das metas de resultado pactuadas, à disponibilização da oferta básica integrada no âmbito do SINE, bem como o detalhamento da proposta de aplicação dos recursos federais transferidos automaticamente e dos recursos próprios alocados por ele ao respectivo fundo.⁷

A resolução, por fim, destaca que os recursos serão transferidos automaticamente em parcela única, devendo observar as regras de repartição, e a alocação dos recursos de investimento deverá priorizar a melhoria da gestão e a adequação das unidades de atendimento, conforme padrão definido pelo Ministério da Economia.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Juridicidade⁸ que envolve a presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem

7 MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução nº 825, de 26 de março de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 157, nº 63, p. 19-20, 02 abr. 2019.

8 "[...] Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. [...]" - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno⁹.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 21 de maio de 2019.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Marcela Artl Silva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 68.028

⁹ Art. 150.

[...]

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.