

# **PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA, DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E DE COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

## **PROJETO DE LEI Nº 5.496, DE 2013**

Apensados: PL nº 1.842/2003, PL nº 3.581/2004, PL nº 6.294/2005, PL nº 2.117/2007, PL nº 6.230/2009, PL nº 6.941/2010, PL nº 7.556/2010, PL nº 7.952/2010, PL nº 170/2011, PL nº 1.665/2011, PL nº 3.413/2012, PL nº 7.666/2014, PL nº 7.802/2014, PL nº 1.049/2015, PL nº 2.094/2015, PL nº 3.334/2015, PL nº 5.117/2016, PL nº 5.509/2016, PL nº 5.814/2016, PL nº 5.841/2016, PL nº 6.192/2016, PL nº 318/2019, PL nº 435/2019, PL nº 5.228/2019, PL nº 6.157/2019, PL nº 1.867/2021, PL nº 1.999/2022, PL nº 133/2023, PL nº 411/2023 E PL nº 2.589/2023

Acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o contrato de trabalho por prazo determinado para admissão de jovens entre 16 (dezesseis) e 24 (vinte e quatro) anos de idade que não tenham tido vínculo empregatício anterior, e dá outras providências.

**Autor:** SENADO FEDERAL – GIM ARGELO

**Relatora:** Deputada Adriana Ventura

## **I - RELATÓRIO**

O **Projeto de Lei (PL) nº 5.496/2013**, de autoria do Senado Federal, acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para dispor sobre o contrato de trabalho por prazo determinado para admissão de jovens entre 16 e 24 anos de idade que não tenham tido vínculo empregatício anterior, e dá outras providências.

Foram apensados ao projeto original 30 outras proposições:



**PL nº 1.842/2003**, de autoria do Deputado Carlos Nader, que dispõe sobre a política de incentivo ao primeiro emprego e dá outras providências.

**PL nº 3.581/2004**, de autoria do Deputado Pastor Francisco Olímpio, que dispõe sobre a criação de vagas nas empresas para jovens que não tem experiência comprovada em Carteira de Trabalho.

**PL nº 6.294/2005**, de autoria do Deputado Leonardo Picciani, que dispõe sobre a política de incentivo ao primeiro emprego e dá outras providências.

**PL nº 2.117/2007**, de autoria do Deputado Filipe Pereira, que dispõe sobre medidas de incentivo ao primeiro emprego e dá outras providências.

**PL nº 6.230/2009**, de autoria do Deputado Antônio Roberto, que acrescenta dispositivos aos arts. 20 e 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para reduzir as alíquotas de contribuição incidente sobre a remuneração paga aos jovens com idade entre dezesseis a vinte e quatro anos em situação de desemprego involuntário, que não tenham tido vínculo empregatício anterior, bem como aplica a redução da alíquota do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço prevista no § 7º do art. 15 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a essas contratações.

**PL nº 6.941/2010**, de autoria do Deputado Wilson Picler, que acrescenta dispositivos ao art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para reduzir a contribuição previdenciária quando da contratação de trabalhadores recém-formados.

**PL nº 7.556/2010**, de autoria do Deputado Paulo Bornhausen, que dispõe sobre a criação do Contrato de Formação e dá outras providências.

**PL nº 7.952/2010**, de autoria do Deputado Márcio Marinho, que estabelece benefícios a empresa privada que preencher até cinco por cento de seus cargos com pessoas recém-formadas nos cursos de graduação e de ensino técnico profissional.



**PL nº 170/2011**, de autoria do Deputado Weliton Prado, que altera as Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, e 10.748, de 22 de outubro de 2003, para incentivar a inserção no mercado de trabalho formal de jovens recém-formados em cursos superiores.

**PL nº 1.665/2011**, de autoria do Deputado Domingos Neto, que determina que os adolescentes com idade de 16 e 17 anos que vivam em entidades que desenvolvam programas de acolhimento institucional e os jovens de 18 a 24 anos egressos dessas entidades tenham prioridade de atendimento pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE.

**PL nº 3.413/2012**, de autoria do Deputado Cândido Vaccarezza, que altera a redação do art. 2º da Lei nº 6.019, de 21 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o regime de trabalho temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras providências.

**PL nº 7.666/2014**, de autoria do Deputado Anthony Garotinho, que determina a reserva de no mínimo 10% das vagas de trabalho, em empresas no Brasil com número de funcionários igual ou superior a 40, para postulantes ao primeiro emprego.

**PL nº 7.802/2014**, de autoria do Deputado Felipe Maia, que dispõe sobre a redução do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza da pessoa jurídica quando da contratação de profissionais recém-formados nos cursos de graduação e ensino técnico profissional sem experiência profissional.

**PL nº 1.049/2015**, de autoria do Deputado Sóstenes Cavalcante, que concede incentivo fiscal do imposto de renda, nas condições que especifica.

**PL nº 2.094/2015**, de autoria do Deputado Augusto Coutinho, que dispõe sobre incentivos fiscais à contratação do primeiro emprego.

**PL nº 3.334/2015**, de autoria do Deputado Marco Antônio Cabral, que acresce o art. 3º-A à Lei nº 8.034, de 12 de abril de 1990, que altera a legislação do Imposto de Renda (Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) das pessoas jurídicas, e dá outras providências.



**PL nº 5.117/2016**, de autoria do Deputado Moses Rodrigues, que dispõe sobre a contratação de jovens em empresas que tomam financiamentos junto a instituições financeiras públicas federais ou que celebram contratos de execução de obras e serviços com órgãos e entidades dos Poderes da União.

**PL nº 5.509/2016**, de autoria do Deputado Caio Narcio, que dispõe sobre a redução de encargos sociais de empregadores que contratam jovens de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos de idade em seu primeiro emprego.

**PL nº 5.814/2016**, de autoria do Deputado Moses Rodrigues, que altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para instituir a bolsa-emprego, nos casos de contratação de trabalhadores desempregados com pelo menos 18 (dezoito) anos de idade, após conclusão de estágio.

**PL nº 5.841/2016**, de autoria dos Deputados Marco Antônio Cabral e Mariana Carvalho, que dá nova redação ao art. nº 34 da Lei 8.891, de 20 de janeiro de 1995, que altera a legislação tributária federal, e dá outras providências.

**PL nº 6.192/2016**, de autoria do Deputado Cabo Sabino, que dispõe sobre a reserva de vagas para o Primeiro Emprego nas empresas prestadoras de serviços públicos e dá outras providências.

**PL nº 318/2019**, de autoria da Deputada Edna Henrique, que altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, para determinar que, no mínimo, 10% (dez por cento) das vagas das organizações sociais da saúde (OS), que firmarem contrato de gestão com o Poder Executivo, devem ser reservadas ao primeiro emprego de auxiliares de enfermagem, técnicos de enfermagem e enfermeiros.

**PL nº 435/2019**, de autoria do Deputado Rubens Bueno, que dispõe sobre a política de incentivo ao primeiro emprego e dá outras providências.

**PL nº 5.228/2019**, de autoria do Senado Federal (Irajá), que institui a Lei do Primeiro Emprego.



**PL nº 6.157/2019**, de autoria do Deputado Pinheirinho, que cria Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego no âmbito das contratações temporárias realizadas pela Administração Pública.

**PL nº 1.867/2021**, de autoria do Deputado Josivaldo Jp, que cria o Programa Municipal de Incentivo ao Emprego – PROMIE, para pessoas residentes nos municípios, nas contratações terceirizadas onde há recursos da União, e dá outras providências.

**PL nº 1.999/2022**, de autoria do Deputado Paulo Bengtson, que torna obrigatória a toda empresa e/ou indústria instalada em território nacional que recebam isenção ou incentivos fiscais contratar no mínimo 20% dos seus empregados oriundos de convênio de qualificação das Escolas Técnicas.

**PL nº 133/2023**, de autoria do Deputado Rubens Otoni, que institui a política de incentivo a contratação de trabalhadores no primeiro emprego.

**PL nº 411/2023**, de autoria da Deputada Yandra Moura, que dispõe sobre a política de incentivo para a contratação de jovens entre 16 (dezesesseis) e 29 (vinte e nove) anos para o primeiro emprego formal, no âmbito das relações do trabalho.

**PL nº 2.589/2023**, de autoria do Deputado Hercílio Coelho Diniz, que dispõe sobre o Programa "Projetando o Futuro".

As matérias foram distribuídas às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF) e de Trabalho (CTRAB), para apreciação do mérito, à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para análise do mérito e da adequação financeira e orçamentária, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para exame da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando prontas para apreciação em Plenário.

É o relatório.



## II - VOTO DA RELATORA

### II. 1. Do mérito

Consideramos meritórios os projetos ora examinados, os quais têm em comum o objetivo de instituir medidas de estímulo à inserção do jovem no mercado de trabalho, ou seja, que lhe garantam o primeiro emprego.

Apesar de o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013) estabelecer como jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos, as proposições em análise determinam faixas etárias distintas como público-alvo das medidas apresentadas.

Em geral, os projetos pretendem dar estímulo à contratação dos jovens por meio da fixação de benefícios fiscais e disciplina jurídica diferenciada para o contrato de trabalho.

A fim de reunir e aperfeiçoar ideias contidas nos projetos em análise, elaboramos um Substitutivo, que expressa nossa convicção de que a forma mais adequada para alcançar o propósito comum das proposições é instituir um contrato de trabalho especial, denominado “contrato de primeiro emprego”, destinado a pessoas com idade entre 18 e 29 anos que estejam regularmente matriculadas em curso de ensino superior, educação profissional e tecnológica ou educação de jovens e adultos, tenham concluído o ensino superior ou a educação profissional e tecnológica ou não tenham concluído o ensino médio ou o ensino superior e estejam fora da sala de aula, sendo que, nesta hipótese, devem retornar à escola no prazo de dois meses após a obtenção do emprego.

O Substitutivo prevê que o contrato será por prazo determinado, com vigência de até 24 meses e duração do trabalho de 8 horas diárias e 44 semanais, admitindo-se a redução da jornada para estudantes, a realização de horas extras, a compensação de jornada, o banco de horas e o regime de trabalho por tempo parcial.

Por outro lado, estabelece que é proibida a contratação para trabalho intermitente e a contratação dos trabalhadores elencados no art. 7º da CLT (domésticos, rurais, servidores públicos e trabalhadores em atividades de direção e assessoramento nos partidos).



Além disso, o Substitutivo prevê a redução da alíquota dos depósitos do FGTS, que atualmente é de 8%, para: 2%, quando o empregador for microempreendedor individual ou microempresa; 4%, para empresa de pequeno porte, entidade sem fins lucrativos, entidade filantrópica, associação ou sindicato; e 6%, para as demais empresas. Quanto à multa por rescisão contratual, estabelece que será reduzida de 40% para 20% sobre o saldo do FGTS.

Prevê, ainda, a redução das alíquotas da contribuição patronal previdenciária, para os empregadores ofertantes do contrato de trabalho na modalidade de primeiro emprego, o que certamente representará um importante incentivo para o aumento das contratações nesse segmento da população economicamente ativa.

As alíquotas definidas no Substitutivo seguem uma progressividade seletiva em relação aos contribuintes determinados na proposta, levando-se em consideração a atividade econômica, a utilização intensiva de mão de obra, o porte da empresa e a condição estrutural do mercado de trabalho, conforme art. 195, § 9º, da Constituição Federal.

Em relação ao limite de empregados que pode ser contratado na modalidade proposta, o Substitutivo apresenta parâmetros semelhantes aos estabelecidos na Lei do Estágio (Lei nº 11.788/2008). Como regra, o limite máximo de contratados em primeiro emprego é de 20% do total de empregados da empresa. Para empresas com até 10 empregados, permite-se a contratação de até 2 na modalidade primeiro emprego; e, para empresas que tenham de 11 a 25 empregados, permite-se a contratação de até 5.

Esse conjunto de regras institui regime de contrato por prazo determinado especial apto a gerar verdadeira inserção dos jovens no mercado de trabalho, proporcionando profissionalização e desenvolvimento.

Entendemos também oportuno estender a oportunidade dessa contratação especial a pessoas com idade igual ou superior a 50 anos que estejam sem vínculo formal de emprego há mais de doze meses.



Observa-se que 26% da população brasileira tem mais de 50 anos e que a participação desse grupo não ultrapassa 10% em muitas empresas.<sup>1</sup>

Pesquisa realizada pela Vagas.com, Coletivo e Talento Sênior<sup>2</sup> identificou que um em cada quatro profissionais foi demitido por conta da idade. Esse mesmo estudo mostra que 21% das empresas consideram eliminar profissionais mais velhos no momento da contratação e 42% delas não contrataram nenhum colaborador com mais de 50 anos nos últimos seis meses.

Ainda, segundo a pesquisa da Maturi e EY, as próprias empresas reconhecem que são etaristas. Quase 80% delas afirmam que existe um viés contrário a profissionais mais experientes.<sup>3</sup>

Diante desse quadro, justifica-se incluir no público-alvo da proposta as pessoas com mais de 50 anos de idade e que estão desempregadas há mais de um ano, como propõe o Substitutivo. Essa parcela da população tem sido alvo de demissões e tem grande dificuldade de realocação no mercado de trabalho.

## II.2. Da adequação financeira e orçamentária

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

1 <https://www.infomoney.com.br/carreira/profissional-com-mais-de-50-anos-passa-a-ser-alvo-de-empresas-entenda/>

2 <https://g1.globo.com/trabalho-e-carreira/noticia/2022/12/02/um-em-cada-quatro-profissionais-ja-foi-demitido-por-conta-da-idade-mostra-pesquisa.ghtml>

3 <https://www.infomoney.com.br/carreira/profissional-com-mais-de-50-anos-passa-a-ser-alvo-de-empresas-entenda/>





O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a *proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “a *proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Da análise do projeto principal, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão imediata direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Ainda que se argumente que o projeto pode demandar algum tipo de dispêndio por parte do Governo Federal, o projeto não atribui dados objetivos para a execução, cabendo ao Poder Executivo tão somente adotar iniciativas adequadas à sua capacidade de comprometimento orçamentário e financeiro. Sendo assim, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

De fato, o PL nº 5.496/2013 altera dispositivos da CLT que não implicam em redução de receita ou aumento de despesa pública.

Também não apresentam impacto fiscal os Projetos de Lei (apensados) nºs 3.581/2004, 7.952/2010, 1.665/2011, 3.413/2012, 7.666/2014, 5.117/2016, 6.192/2016, 318/2019, 6.157/2019, 1.867/2021, 1.999/2022 e 2.589/2023. Eles apresentam caráter essencialmente normativo.

Os Projetos de Lei (apensados) nºs 1.842/2003, 6.294/2005, 2.117/2007 e 435/2019 não têm implicação orçamentária e financeira. Essas proposições visam incentivar a contratação de pessoas que buscam o primeiro emprego mediante a redução de alíquotas das contribuições para o Sistema S e o FGTS. Esses recursos não correspondem a receitas públicas e não transitam pelo orçamento da União.

O PL nº 170/2011, apensado, não causa impacto. Ele propõe alteração em dispositivos revogados.



Cabe esclarecer que o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Quanto aos Projetos de Lei (apensados) nºs 6.230/2009, 6.941/2010, 7.556/2010, 7.802/2014, 1.049/2015, 2.094/2015, 3.334/2015, 5.509/2016, 5.841/2016, 5.228/2019 e 133/2023, entendemos que elas promovem impacto no orçamento da União, sob a forma de renúncia de receita<sup>4</sup>, devendo a tramitação das proposições subordinar-se aos ditames do art. 14 da LRF, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

O art. 14 da LRF exige que a proposição esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender o disposto na LDO e a, pelo menos, uma de duas condições alternativas. Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

No mesmo sentido, a LDO estabelece que as proposições que tratem de renúncia de receita devem estar acompanhadas da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no exercício em que devam entrar em vigor

<sup>4</sup> § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)



e nos dois exercícios subsequentes e, alternativamente, demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária; ou fazer-se acompanhar de medida compensatória que anule o efeito da renúncia no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa.

A LDO ainda dispõe que as proposições legislativas que resultem em renúncia de receita em razão de concessão, renovação ou ampliação de benefício de natureza tributária deverão: a) conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; b) estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e c) designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi conferido *status* constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária e financeira por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a *proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*.

As proposições visam incentivar a contratação de pessoas em busca do primeiro emprego por meio da redução de alíquotas de tributos. Porém, não preveem nenhuma contrapartida do contratante, tais como a contratação em novos postos de trabalho para evitar a troca de mão de obra. Além disso, as proposições não estão acompanhadas da estimativa do impacto fiscal nem, por óbvio, das medidas de compensação. Em face desses aspectos, restam desatendidas as exigências e condições estabelecidas pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, tornando-se forçoso reconhecer que a matéria em exame não se mostra adequada e compatível sob a ótica orçamentária e financeira.



Relativamente ao PL nº 5.814/2016 (apensado), ele cria o bolsa-emprego, destinado a custear até 50% do salário do trabalhador desempregado com, pelo menos, 18 anos de idade, que tenha sido contratado por empregador, junto ao qual tenha concluído estágio. Dessa forma, o projeto gera gastos que se enquadram na condição de despesas obrigatórias de caráter continuado<sup>5</sup>, nos termos do art. 17 LRF. Nesses casos, torna-se aplicável o disposto nos § 1º e 2º do referido diploma legal, segundo os quais o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e que tal ato deverá estar acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias determina que as proposições legislativas e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

Em reforço, a Súmula nº 1/08-CFT, desta Comissão de Finanças e Tributação, dispõe que *"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação"*.

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi conferido status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm

<sup>5</sup> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)



orientado o exame de adequação orçamentária e financeira por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a *proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*.

Todavia as estimativas quanto ao impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação, exigidos pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, não foram apresentadas. Portanto, não temos alternativa senão considerar o projeto inadequado e incompatível quanto ao aspecto orçamentário e financeiro.

No tocante ao PL nº 411/2023 e ao Substitutivo ora apresentado, consideramos as proposições adequadas. Os projetos incentivam a contratação de jovens mediante a redução de alíquotas da contribuição para o FGTS e para a contribuição patronal para o RGPS. Os recursos relacionados ao FGTS não implicam modificação na receita pública nem transitam pelo orçamento da União. As receitas destinadas ao RGPS poderiam ser reduzidas caso não houvesse a necessidade de comprovação de que as contratações de jovens em busca do primeiro emprego devem se dar em novos postos de trabalho formais. Isso evita a troca de mão de obra mais onerosa e eleva a receita do RGPS no curto prazo.

### **II.3. Da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa**

Em geral, as proposições não apresentam vícios quanto aos pressupostos formais de constitucionalidade, a saber: competência legislativa da União (artigo 22, inciso I); atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (artigo 48); legitimidade da iniciativa concorrente (artigo 61, caput) e meio adequado para a veiculação das matérias.

Quanto ao aspecto material, também se verifica que as proposições estão em harmonia com as normas constitucionais.



Assim, verifica-se a constitucionalidade dos projetos, com as exceções mencionadas a seguir.

No Projeto de Lei nº **1.867/2021**, que “*cria o Programa Municipal de Incentivo ao Emprego – PROMIE, para pessoas residentes nos municípios, nas contratações terceirizadas onde há recursos da União*”, há inconstitucionalidade e injuridicidade, por ofensa à autonomia municipal.

Os Projetos de Lei nºs **6.230/2009, 6.941/2010, 7.556/2010, 7.802/2014, 1.049/2015, 2.094/2015, 3.334/2015, 5.509/2016, 5.814/2016, 5.841/2016, e 133/2023** apresentam inconstitucionalidade, por violação ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual dispõe que “*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”.

No que se refere à juridicidade, a análise das proposições deve observar os seguintes aspectos: adequação aos princípios maiores que informam o ordenamento jurídico e, conseqüentemente, à própria Constituição; razoabilidade, coerência lógica e possibilidade de conformação dos projetos com o direito positivo. Os projetos em exame estão adequados em todos esses aspectos, com as seguintes exceções:

- o inciso II do art. 4º dos Projetos de Lei nº **1.842/2023**, nº **6.294/2005** e nº **435/2019** dispõe sobre a redução das alíquotas das contribuições sociais criadas pela Lei Complementar nº 110/2001, contribuições estas que já não são mais devidas, pois a contribuição prevista no art. 1º da referida Lei Complementar foi extinta pela Lei nº 13.932/2019, e a prevista no art. 2º já teve sua exigibilidade encerrada, conforme o § 2º do art. 2º da citada Lei Complementar;

- o Projeto de Lei nº **170/2011** altera dispositivos já revogados, relativos ao extinto Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE (art. 3º-A da Lei nº 9.608/1998 e art. 2º da Lei nº 10.748/2003), e o Projeto de Lei nº **1.665/2011** também estabelece normas relativas ao extinto PNPE, criado pela já revogada Lei nº 10.748/2003;



- o Projeto de Lei nº **1.867/2021**, por ofensa à autonomia municipal; e

À exceção das alterações relativas a legislação já revogada, que configuram também injuridicidade, como acabamos de mencionar, as proposições apresentam boa técnica legislativa, estando em consonância com a Lei Complementar nº 95/1998, que *“dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”*.

#### II.4 - Conclusão do voto

No âmbito da **Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família** somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.496, de 2013, e todos os apensados, na forma do substitutivo apresentado nesta comissão ao PL 5228, de 2019; e pela rejeição do substitutivo apresentado na Comissão do Trabalho Administração e Serviço Público.

Na **Comissão de Finanças e Tributação**, somos pela:

a) compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL nº 5.496/2013 e do substitutivo aprovado na Comissão do Trabalho Administração e Serviço Público, dos projetos de lei 1.842/2003, 3.581/2004, 6.294/2005, 2.117/2007, 7.952/2010, 170/2011, 1.665/2011, 3.413/2012, 7.666/2014, 5.117/2016, 6.192/2016, 318/2019, 435/2019, 5.228/2019, 6.157/2019, 1.867/2021, 1.999/2022, 411/2023 e 2.589/2023;

b) incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nºs 6.230/2009, 6.941/2010, 7.556/2010, 7.802/2014, 1.049/2015, 2.094/2015, 3.334/2015, 5.509/2016, 5814/2016, 5.841/2016 e 133/2023; e

c) no mérito somos pela aprovação do PL 5496, de 2013, do substitutivo da Comissão de Trabalho Administração e Serviço Público, e de todos os apensados que são compatíveis e adequados orçamentário e



financeiramente na Comissão de Finanças e Tributação, na forma do substitutivo apresentado na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, ao Projeto de Lei nº 5.228, de 2019, e pela rejeição dos projetos que são incompatíveis e inadequados orçamentários e financeiramente.

Na **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**,  
somos pela:

a) constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.496/2013, do substitutivo apresentado na Comissão do trabalho, e dos PLs 3.581/2004, 2.117/2007, 7.952/2010, 3.413/2012, 7.666/2014, 5.117/2016, 6.192/2016, 318/2019, 6.157/2019, 5.228/2019, 1.999/2022, 2.589/2023 e 411/2023;

b) inconstitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 6.230/2009, 6.941/2010, 7.556/2010, 7.802/2014, 1.049/2015, 2.094/2015, 3.334/2015, 5.509/2016, 5.814/2016, 5.841/2016 e 133/2023;

c) inconstitucionalidade, injuridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.867/2021;

d) constitucionalidade, injuridicidade e inadequação da técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 1.842/2023, 6.294/2005 e 435/2019 (art. 4º, inciso II), e dos Projetos de Lei nº 170/2011 e 1.665/2011.

Sala das Sessões, em        de        de 2023.

Deputada ADRIANA VENTURA  
Relatora

**COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA,  
ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI**





**Nº 5.228/2019**

Institui o contrato de primeiro emprego e de recolocação profissional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o contrato de primeiro emprego e de recolocação profissional.

§ 1º Esta Lei é orientada pelos princípios constitucionais da busca do pleno emprego.

§ 2º Para os fins do disposto neste artigo, a União promoverá ações de estímulo ao cumprimento da função social da empresa.

Art. 2º Pode ser contratada por meio do contrato de primeiro emprego pessoa com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos que não tenha vínculo formal de emprego anterior e:

I) esteja regularmente matriculada em curso de educação superior, educação profissional e tecnológica ou educação de jovens e adultos;

II) tenha concluído o ensino superior ou a educação profissional e tecnológica; ou

III) não tenha concluído o ensino médio ou o ensino superior ou a educação profissional e tecnológica e esteja fora da sala de aula.

§ 1º Na hipótese inciso II do *caput* deste artigo, após obter o primeiro emprego, o trabalhador terá o prazo de 2 (dois) meses para apresentar a matrícula escolar e retornar efetivamente à escola, sob pena de a empresa perder os benefícios de que trata esta Lei, a partir da caracterização de não retorno à escola, decorridos 2 (dois) meses.

§ 2º Para fins da caracterização como vínculo formal de emprego, não serão considerados os vínculos laborais estabelecidos nos casos de:

I – aprendizagem;



II – contrato de experiência;

III – trabalho intermitente;

IV – trabalho avulso;

V - estágio.

§ 3º Também pode ser contratada por meio do contrato previsto nesta Lei a pessoa com idade igual ou superior a 50 (cinquenta) anos que esteja sem vínculo formal de emprego há mais de 12 (doze) meses.

Art. 3º Para fins desta Lei, a contratação de trabalhadores na modalidade primeiro emprego deve ser realizada exclusivamente para novos postos de trabalho e ter como referência o total de empregados registrados na folha de pagamento entre janeiro e dezembro do ano imediatamente anterior à contratação.

Art. 4º A contratação total de trabalhadores na modalidade primeiro emprego fica limitada a 20% (vinte por cento) do total de empregados da empresa, levando-se em consideração o total de empregados registrados na folha de pagamento entre janeiro e dezembro do ano imediatamente anterior à contratação.

§ 1º As empresas com até 10 (dez) empregados ficam autorizadas a contratar até 2 (dois) empregados na modalidade primeiro emprego.

§ 2º As empresas com 11 (onze) a 25 (vinte e cinco) empregados ficam autorizadas a contratar até 5 (cinco) empregados na modalidade primeiro emprego.

§ 3º É vedada a recontração em contrato de primeiro emprego do trabalhador anteriormente despedido, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias a contar de sua demissão.

§ 4º Para verificação do limite de contratações na modalidade primeiro emprego, prevista no *caput* deste artigo, deve ser computada como unidade a fração igual ou superior a 0,5 (cinco décimos) e desprezada a fração inferior a esse valor.



Art. 5º O contrato de que trata esta Lei é contrato por prazo determinado, com vigência de até 24 (vinte e quatro) meses.

§1º O contrato previsto nesta Lei poderá ser renovado em até 3 (três) vezes, observado o limite máximo de vigência previsto no caput.

§2º Ao final do prazo contratual estipulado no caput , ou a qualquer momento durante sua vigência, o empregador poderá converter o contrato previsto nesta Lei em contrato por prazo indeterminado.

§3º A conversão em contrato por prazo determinado, prevista no §2º do caput, não ensejará qualquer devolução dos valores referentes aos benefícios previstos nesta Lei.

Art. 6º A duração do trabalho para os contratos previstos nesta Lei é de 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, admitida a redução em acordo individual ou coletivo ou por conta de legislação especial.

§ 1º A jornada de trabalho prevista no *caput* deste artigo pode ser acrescida de horas extras, não superiores a 2 (duas) horas diárias, desde que estabelecido por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho.

§ 2º É permitida a adoção de regime de compensação de jornada por meio de acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho.

§ 3º A compensação no regime de banco de horas deve ocorrer no período máximo de 6 (seis) meses.

§ 4º No caso de estudantes que frequentem curso de educação superior, de educação profissional e tecnológica ou de ensino médio, a duração da jornada de trabalho pode ser reduzida mediante acordo individual.

Art. 7º A alíquota do depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para o contrato de que trata esta Lei é de:

I – 2% (dois por cento), para o empregador microempreendedor individual ou microempresa;



II – 4% (quatro por cento), para empresa de pequeno porte, entidade sem fins lucrativos, entidade filantrópica, associação ou sindicato; e

III – 6% (seis por cento), para as demais empresas.

Art. 8º A contribuição social a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, é diferenciada para o empregador do contrato de que trata esta Lei, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa e da condição estrutural do mercado de trabalho, conforme § 9º do art. 195 da Constituição, e deve ser equivalente a:

I - 1% (um por cento), para o empregador microempreendedor individual ou microempresa;

II - 3% (três por cento), para as demais empresas; e

III - 5% (cinco por cento), para os contribuintes indicados no § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Art. 9º Na hipótese de extinção do contrato de que trata esta Lei, é devida a indenização sobre o saldo do FGTS e demais verbas trabalhistas, calculadas na forma da legislação aplicável.

§1º Na situação prevista no *caput* deste artigo, a indenização sobre o saldo do FGTS deve ser reduzida de 40% (quarenta por cento) para 20% (vinte por cento).

§ 2º Não se aplica aos contratos previstos nesta Lei a indenização prevista no art. 479 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), hipótese em que se aplica a cláusula assecuratória do direito recíproco de rescisão prevista no art. 481 da CLT.

Art. 10. O contrato de que trata esta Lei deve ser rescindido quando o trabalhador concluir o curso previsto no inciso I do art. 2º, ou caso o curso seja interrompido, na forma do regulamento.

§ 1º O contrato não deve ser rescindido caso a interrupção do curso seja seguida de imediata matrícula em outro curso em até 2 (dois) meses, observada a duração máxima do contrato, nos termos do art. 5º.



§ 2º Ato do Poder Executivo disciplinará outras hipóteses de rescisão do contrato por desempenho insuficiente, falta disciplinar grave e ausência injustificada aos cursos de que trata o inciso I do art. 2º.

Art. 11. O contrato de que trata esta Lei admite o trabalho em regime de tempo parcial, previsto no art. 58-A da CLT.

Art. 12. O contrato de que trata esta Lei não pode ser acordado para a prestação de trabalho intermitente, prevista nos arts. 443 e 452-A da CLT.

Art. 13. Os trabalhadores elencados no art. 7º da CLT não podem ser contratados por meio do contrato de que trata esta Lei.

Art. 14 As vagas contratadas na forma da presente Lei não serão computadas para fins de cálculo da cota de contratação de pessoas com deficiência ou reabilitados, prevista no art. 93 da Lei nº 8.213/1991, tampouco para a cota de contratação de aprendizes, prevista no art. 429 do Decreto-lei nº 5.452/1943, Consolidação das Leis Trabalhistas.

Art. 15. Compete ao Ministério do Trabalho e Emprego coordenar, executar, monitorar, fiscalizar, avaliar e editar normas complementares relativas ao contrato de primeiro emprego.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em        de        de 2023.

Deputada ADRIANA VENTURA  
Relatora

