



PARECER JURÍDICO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 35/2025

INICIATIVA: Vereador Thiago Neves

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do Edil “ INSTITUI O PROGRAMA PRAJOVEM – PROGRAMA MUNICIPAL DE APRENDIZAGEM PARA ADOLESCENTES E JOVENS NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM/ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

Assim, a Constituição Federal determina em seu art. 30 o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O projeto de lei em apreço institui o Programa PraJovem, que visa à inclusão social e profissional de adolescentes e jovens, mediante um programa de aprendizagem, o que se configura uma ação voltada para políticas públicas de educação, trabalho, emprego e renda e assistência social, áreas que estão dentro da competência municipal. Ou seja, matéria de relevante interesse local.

Assevera também, a possibilidade da suplementação da Lei Federal nº 10.097/2000, que regulamenta o contrato de aprendizagem na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, no âmbito do Município, conforme a realidade local, porém, sem contrariar a norma federal.

A Lei Orgânica Municipal (LOM), em seu artigo 17, IX, afirma ser o Município competente, concorrentemente com a União e o Estado, para “amparar, com providências adequadas de ordem econômico-social, a infância e a juventude contra o abandono físico, moral e intelectual”. Desta feita, este programa é uma forma em que Município dispõe para amparar o adolescente e o jovem através do trabalho e geração

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





de renda, já que assim, os mesmos terão oportunidades de se desenvolverem profissionalmente, intelectualmente e socialmente, dando assim, dignidade humana através do trabalho.

Do mesmo modo, a mesma LOM, afirma que o Município, no exercício de suas funções legislativas e fiscalizadora, deverá valorizar o trabalho e incentivar as atividades produtivas em seu território, procurando assegurar o bem-estar e a elevação do nível da sua população, dentro dos princípios da justiça social. Ou seja, o referido programa a ser instituído é justamente assegurar o bem-estar e promover a justiça social no Município, dando dignidade através de emprego e renda aos adolescentes e jovens de famílias menos favorecidas e que de outro modo, teriam mais dificuldades para inserção no mercado de trabalho, vejamos:

Art. 111- O Município, no exercício de suas funções legislativa e fiscalizadora, deverá valorizar o trabalho e incentivar as atividades produtivas em seu território, procurando assegurar o bem – estar e a elevação do nível da sua população, dentro dos princípios da justiça social.

Por tais razões, fica evidente a competência legislativa municipal para tratar da matéria alvo do projeto em apreço.

Registre-se, por oportuno, que não há reserva de iniciativa quanto à matéria, sendo também prerrogativa da Câmara Municipal a faculdade de dar impulso a qualquer projeto de lei que verse sobre matéria de interesse local, salvo nas hipóteses excepcionais do art. 61, § 1º, II, “a”, “c”, “e”, da CRFB/88, que devem ser interpretadas restritivamente de molde a não interferir na autonomia do Poder Legislativo, conforme vem entendendo o Supremo Tribunal Federal (STF - Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral), conforme vejamos:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Registre-se ainda, que na LOM também não há reserva de iniciativa, ou seja, não se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito, pois vejamos o artigo 48, §1º,I, II, III e IV:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

O referido projeto de lei trata da instituição do Programa PraJovem, que, embora envolva o desenvolvimento de políticas públicas educacionais e de inserção de jovens no mercado de trabalho, não cria ou altera atribuições dos órgãos da administração pública direta ou indireta, tampouco cria cargos ou modifica a estrutura organizacional do Município. Trata-se de uma lei que visa regulamentar a parceria entre o Município, as empresas e os jovens para o cumprimento das disposições da Lei Federal nº 10.097/2000 e Decreto Federal nº 9.579/2018, que regulamentam a contratação de aprendizes.

Embora o projeto preveja algumas tarefas para a Prefeitura, como disponibilizar sistema de cadastro para inscrição, disponibilizar cadastro para as empresas realizarem a seleção dos aprendizes e encaminhamento dos cadastros e currículos, não se configura criação de atribuições novas e nem incompatíveis com as funções já exercidas na estrutura administrativa do Município. Assevera que a Administração Municipal somente se responsabiliza pelo cadastro dos adolescentes e jovens, não configurando criação de atribuições.

O Tribunal de Justiça do Espírito Santo tem decisão que também cabe ao Poder Legislativo a iniciativa para propor projetos que trata de políticas públicas, desde que não interfira na organização administrativa do Poder Executivo Municipal, criando cargos, funções e empregos ou criando atribuições aos órgãos existentes, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.858/2023 DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI-ES. AMPLIAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA DE SAÚDE DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE FRALDAS DESCARTÁVEIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE APENAS AMPLIOU PROGRAMA MUNICIPAL JÁ EXISTENTE, SEM CRIAR NOVAS ESTRUTURAS E ATRIBUIÇÕES OU INTERFERIR NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E NOS SERVIÇOS PÚBLICOS. LEI QUE NÃO TRATA DE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. CAUSA DE PEDIR ABERTA DA AÇÃO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADA. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE COM BASE NOUTROS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. LEGISLAÇÃO OBJURGADA QUE ACARRETOU AUMENTO DE DESPESA. NECESSIDADE DE PRÉVIO ESTUDO DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO E A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO. ARTIGO 113 DO ADCT. **AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO.** EVENTUAIS BENEFICIÁRIOS DA AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA NÃO DEVEM SER AFETADOS. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE. INTERESSE SOCIAL. EFEITO EX NUNC (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM EFEITOS EX NUNC. 1) Por meio do Projeto de Lei nº 111/2023, Vereadores da Câmara Municipal de Guarapari-ES propuseram alterar o § 1º do art. 1º da Lei Municipal nº 4.827/2023, que regulamenta o programa municipal de fornecimento de fraldas descartáveis no âmbito do Sistema Único de Saúde, para ampliar o público beneficiário, retirando o requisito da idade mínima de 13 (treze) anos para recebimento das fraldas, projeto este que fora aprovado pelo Poder Legislativo municipal e, portanto, encaminhado para sanção do Chefe do Poder Executivo municipal. Após a Secretaria Municipal de Saúde e a Procuradoria do município de Guarapari-ES se manifestarem pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 111/2023, por violar o princípio da separação dos Poderes e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal, o Prefeito de Guarapari-ES vetou, por razões jurídicas, integralmente o referido projeto de lei. Ocorre que o citado veto foi rejeitado, por unanimidade, pela Câmara Municipal de Guarapari-ES, resultando, assim, na promulgação integral da Lei Municipal nº 4.858/2023. 2) A presente representação de inconstitucionalidade tem por escopo obter a invalidação da Lei Municipal nº 4.858/2023, por vício de iniciativa e ofensa ao postulado da separação dos Poderes, ante a contrariedade ao disposto nos arts. 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição da República, nos arts. 1º, 17 e 63, parágrafo único, incisos III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Guarapari-ES, uma vez que, ao ampliar o público destinatário do programa de assistência à saúde municipal (distribuição de fraldas descartáveis) a proposta teria interferido na organização administrativa e orçamentária e nos serviços públicos daquele ente público, matérias cuja iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo, atraindo o disposto na Súmula nº 19 deste egrégio Tribunal de Justiça.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

3) As propostas de lei que possuem previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo exigem interpretação restritiva, não comportando o art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual, interpretação ampliada. Por deter em regra a iniciativa para apresentar projeto de lei na circunscrição daquela municipalidade, a Câmara Municipal pode iniciar o processo legislativo de matérias que não estejam previstas naquelas hipóteses excepcionalmente elencadas na Constituição Estadual como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, as quais devem ser interpretadas restritivamente. **4) Muito embora entre as hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República para o processo legislativo, estabelecidas na Constituição Federal (arts. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, e 63, inciso I), e aplicadas simetricamente ao Estado do Espírito Santo (arts. 63, parágrafo único, incisos III e VI, e 64, inciso I, ambos da Constituição Estadual) e ao município de Guarapari-ES (art. 58, inciso I, da Lei Orgânica), estejam aquelas relativas à organização administrativa do Poder Executivo, matéria orçamentária e serviços públicos da administração, não se pode concluir que a iniciativa legal da Casa Legislativa em relação à Lei Municipal nº 4.858/2023 tenha invadido a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que somente ampliou os beneficiários de programa de assistência à saúde já implementado pelo município de Guarapari-ES por meio da Lei Municipal nº 4.827/2023, de forma que não interferiu na organização administrativa, na estrutura, nas atribuições e nos serviços públicos de nenhum órgão do Executivo Municipal e não possui como objeto matéria orçamentária.** 5) A legislação objurgada, embora aumente a despesa para o município de Guarapari, ao ampliar o número de beneficiários do programa de assistência à saúde previsto na Lei Municipal nº 4.827/2023, não envolve matéria orçamentária e não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco interfere na organização administrativa ou nos serviços públicos do Poder Executivo municipal, de modo que não se insere nas hipóteses restritas de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, aplicando-se com exatidão à norma em exame a tese vinculante firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema Repercussão Geral nº 917 [“**Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal)**”]. (destacamos)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/

Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3100380039003100340031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





O Supremo Tribunal Federal (STF), alterou o posicionamento a respeito dos vícios de constitucionalidade, afirmando que norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da administração pública, que não trata de atribuições aos órgãos e não dispõe sobre regime jurídico dos servidores não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do poder executivo para dispor sobre essa matéria, veja:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. **2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. A G .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO 15/12/2020 SEGUNDA TURMA

O artigo 9º, do projeto de lei traz a obrigatoriedade de que todas as empresas e entidades privadas, sediadas no Município, deverão aderir ao referido programa PraJovem. No que se refere a obrigatoriedade de adesão ao programa, a imposição dessa regra, deve-se analisar se viola ou não o princípio da livre iniciativa consagrado no art. 170 da Constituição Federal, que assegura a autonomia das entidades privadas na definição de suas políticas internas, desde que observadas as normas do nosso arcabouço legal.

A Lei Federal nº 10.097/2000 já determina que todos os estabelecimentos de qualquer natureza, cujas funções demandem formação de profissional, são obrigados a empregar os aprendizes. E o projeto de lei traz mais uma obrigatoriedade, que seria a imposição de todas as empresas do município a aderirem ao programa, ampliando a legislação federal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





A exigência proposta pelo projeto, ainda que bem-intencionada, entendemos que exorbita os limites da competência suplementar do Município, conferida constitucionalmente, já que amplia, extrapola a legislação federal e viola o princípio de livre iniciativa, comprometendo o equilíbrio entre o interesse público e os direitos constitucionais das entidades privadas, especialmente os princípios da liberdade de organização, legalidade e proporcionalidade.

Em conformidade, vale conferir o preciso magistério de Celso Ribeiro Bastos:

“O empresário deve ser o senhor absoluto na determinação de o que produzir, como produzir, e por que preço vender. Há necessidade sim de alguns temperamentos. O importante é que a regra é a liberdade. Qualquer restrição a esta há de decorrer da própria Constituição ou de leis editadas com fundamento nela.” (In Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998 - São Paulo: Saraiva, 1998, vol. 7, p. 16)

Assim, deve a Administração Direta, por força do art. 174 do Texto Constitucional, assumir o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, de caráter determinante para o setor público, e meramente indicativo para o setor privado. Veja-se:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Ademais, já o artigo 3º afirma que poderão participar do programa os adolescentes e os jovens com idade entre 14 (catorze) e 24 (vinte e quatro) anos. Novamente, ampliando a legislação federal (Lei 10.097/2000), já que a mesma, que é norma regulamentadora do Contrato de Aprendizagem, afirma que o aprendiz que a lei assegura é maior de 14 (catorze) e menor de 18 (dezoito). Entendemos também que exorbita os limites da competência suplementar do Município e que o artigo deveria ser modificado, ajustando a redação conforme a legislação federal.

Quanto aos demais aspectos, de índole eminentemente administrativa, deverão ser tratados em um segundo instrumento normativo, o Decreto, que é ato administrativo normativo privativo do Chefe do Executivo. Nele estarão toda a regulamentação do referido programa.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5622
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Face o exposto, pela viabilidade jurídica, observado os apontamentos emitidos. Em atendimento ao artigo 26, Parágrafo Único, pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e devidas considerações.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V . Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 15 de maio de 2025

PABLO LORDES DIAS
Procurador Geral Legislativo
OAB-ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100380039003100340031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência
www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/

