

PARECER

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 592/2025  
Data: 01/04/2025 - Horário: 15:04  
Administrativo

Projeto de Lei nº 06/2025

SÚMULA: Institui o Programa Emprega Aê, que incentiva as empresas prestadoras de serviço contratadas pela Prefeitura do Município da Lapa a contratarem jovens de 18 a 25 anos em seu quadro funcional e dá outras providências.

## 1 - PREÂMBULO

Vem para análise dessa Assessoria o Anteprojeto de Lei nº 06/2025, de autoria do Vereador Fabiano Carvalho Cordeiro, cujo objeto é dispor sobre instituição do Programa "Emprega Aê", que incentiva as empresas prestadoras de serviço contratadas pela Prefeitura do Município da Lapa a contratarem jovens de 18 a 25 anos em seu quadro funcional.

## 2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto se trata de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

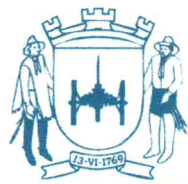
"Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, **não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva." (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles 'a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa' (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2.001, p. 377).

Desta forma, tem-se que os senhores Vereadores em nenhum momento estão condicionados as razões aqui expostas, visto que, por trata-se de parecer de caráter não vinculativo não há obrigatoriedade de sua observância, mesmo porque, nossa Constituição no inciso VIII do artigo 29 garante a "inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município."

## 3 - DO PROJETO

Em apertada síntese, o Anteprojeto pretende a instituição do programa "Emprega



Aê”, para o fim auxiliar a inserção de jovens no mercado de trabalho, por meio de incentivo à contatação pelas empresas prestadoras de serviços contratadas pelo Poder Público, as quais, de acordo com o artigo 2º da proposta, deverão destinar, no mínimo, 10%(Dez por cento) dos Postos de Trabalho vinculados à execução de contratos firmado com o Município, aos jovens com idade entre 18 e 25 anos.

Conforme previsto em seu artigo 3º, os contratos que deverão estar subordinados à proposta são, dentre outros, contratos para prestação de serviços contínuos, de execução de obras públicas e contratos temporários ou prestação de serviços eventuais.

Além da idade, a matéria prevê que os jovens beneficiados deverão, ainda, residir no município há, no mínimo, 1 ano.

Dentre outros dispositivos regulamentares, está previstas diversas penalidades às empresas que descumprirem o referido programa, como, advertência, multa e rescisão contratual nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Em sede de justificativa, seu autor demonstra que a proposta visa a inclusão dos jovens no mercado de trabalho, demonstrando os valiosos benefícios sociais da matéria.

### 3 – DA ANÁLISE.

Num primeiro momento, a matéria poderia ser considerada inconstitucional por estar, em tese, ofendendo a liberdade empresarial quando pretende obrigar aqueles que desejam contratar com o Poder Público contratem jovens para compor seu quadro funcional.

Além do mais, a Lei Federal nº 13.874/2019 diz que:

Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

§ 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

(...)

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

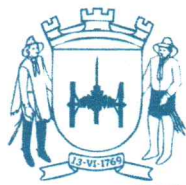
I - a **liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;**

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a **intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas;**

(...)

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a



# CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

## DEPARTAMENTO JURÍDICO

qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, **evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:**

I - **criar reserva de mercado ao favorecer**, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

Verifica-se que a Constituição aloca a livre iniciativa como “fundamento 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. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes

(...)

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

~~VI - defesa do meio ambiente;~~

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

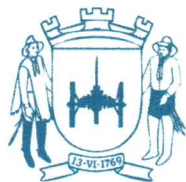
~~IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte;~~

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

## 4 – JURISPRUDÊNCIA

Com tudo, em recente decisão o STF julgou regular um caso similar para reserva de vagas de mão-de-obra terceirizada, conforme segue:



# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

STF valida reserva de vagas na administração pública do DF para pessoas com mais de 40 anos

Para o relator, ministro Edson Fachin, a lei trata de política pública de pleno emprego e adota critérios reparatórios de discriminação.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) validou lei que garante 5% das vagas na administração pública do Distrito Federal (DF) e 10% das vagas de mão-de-obra terceirizada a pessoas com mais de 40 anos. A decisão unânime foi tomada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade **(ADI) 4082**, na sessão virtual concluída em 30/8.

A ação foi proposta pelo governo do DF, em 2008, contra a Lei distrital 4.118/2008, após a Câmara Legislativa do DF derrubar o veto do Poder Executivo ao projeto de lei.

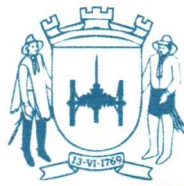
O relator, ministro Edson Fachin, afastou o argumento do governo de que a norma invadiria competência da União para legislar sobre direito do trabalho e regras gerais de licitação. Segundo ele, a lei trata de política pública de pleno emprego e promove a reserva de vagas a partir de critérios legitimamente reparatórios de discriminação. A Câmara Legislativa limitou-se a efetivar comandos constitucionais de proteção integral ao trabalhador e respeito à isonomia.

Fachin lembrou, ainda, que o Supremo tem validado, por exemplo, a reserva de vagas em concursos públicos para pessoas negras em toda administração direta e indireta. “O objetivo da Lei 4.118/2008, de fomentar o desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal através da política pública descrita, se mostra adequado e não contraria qualquer valor constitucional”, concluiu. (<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-valida-reserva-de-vagas-na-administracao-publica-do-df-para-pessoas-com-mais-de-40-anos/>).

#### Ementa Oficial

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 4.118/2008 QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE CONTRATAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO DE EMPREGADOS COM MAIS DE 40 ANOS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM LICITAÇÕES QUE INCLUAM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA. DICRÍMEN RAZOÁVEL. NÃO HÁ OFENSA À LIVRE INICIATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INTEPRETAÇÃO CONFORME DA EXPRESSÃO “CHEFES DE FAMÍLIA” A FIM DE QUE SEJA COMPREENDIDA COMO “CHEFIA DE FAMÍLIA”, INDIVIDUAL OU CONJUNTA. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

1. A Lei Distrital nº 4.118, de 07.04.2008 trata da obrigatoriedade da contratação de no mínimo 5% de empregados com mais quarenta anos de idade na administração direta e indireta do Distrito Federal, bem como, do estabelecimento de cláusula que assegure o mínimo de 10% das vagas a pessoas com mais de quarenta anos nas licitações para contratação de serviços que incluam o fornecimento de mão- de- obra. 2.



# CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

## DEPARTAMENTO JURÍDICO

A norma ora questionada não invade a seara do regramento geral sobre licitações e contratos estabelecido pela União, mas trata precipuamente de política pública de pleno emprego, através da reserva de vagas, visando o desenvolvimento social e econômico do Distrito Federal. 3. Regra que personaliza o procedimento licitatório do Distrito Federal, obrigando a inclusão de determinada cláusula em suas contratações, a partir do que se encontra dentro do espaço de conformação legislativa dos Estados- membros. 4. A fixação de um percentual mínimo de contratação pelo poder público de empregados com mais de quarenta anos não é matéria relativa à relação empregatícia e, portanto, não se encontra regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas. 5. Ações afirmativas antidiscriminatórias e a elaboração de políticas públicas que promovam o pleno emprego estão compreendidas no plexo de competências comuns dos entes federativos. 6. Presente a correlação lógica entre o fator de discrimine e o fim perseguido, qual seja, o desenvolvimento econômico e social em âmbito local, eis que visa minimização do desemprego entre os adultos na faixa dos quarenta anos, os quais seriam pouco aproveitados pela iniciativa privada e não contemplados pelas políticas de incentivo à contratação jovem nem pelas políticas de proteção às pessoas idosas, 7. Ação conhecida e julgada parcialmente tão somente para dar interpretação conforme ao art. 3º da Lei 4.118/2008 do Distrito Federal, a fim de que a expressão "chefe de família" seja compreendida como "chefia de família", seja ela individual ou conjunta, masculina ou feminina. (ADI 4082, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 02-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-09-2024 PUBLIC 10-09-2024)

### 5 – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO

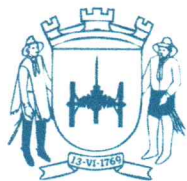
Ainda, conforme entendimento do STF, não pode o Legislativo estabelecer prazo para regulamentação de matérias, sugerindo-se, desde já a exclusão do prazo de 30 dias, constante no artigo 11 da norma, senão vejamos:

Legislativo não pode impor prazo para Executivo regulamentar lei, diz STF

O ministro Gilmar Mendes abriu parcial divergência e votou para declarar a inconstitucionalidade da expressão "no prazo de 90 dias", que consta no artigo 8º da Lei estadual 1.600/2011 e refere-se ao período que o Executivo tem para regulamentar a lei.

Conforme Gilmar, cabe ao Executivo estabelecer, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, a execução de objetivos estabelecidos por lei. Na visão do decano do STF, a imposição de prazo ao Executivo pelo Legislativo é inconstitucional. ADI 4.727

(<https://www.conjur.com.br/2023-fev-23/legislativo-nao-impor-prazo-executivo-regulamentar-lei/#:~:text=O%20Poder%20Legislativo%20%C3%A3o%20pode,instituiu%20o%20programa%20Bolsa%20Aluguel.>)



# CÂMARA

## MUNICIPAL DA LAPA - PR

### DEPARTAMENTO JURÍDICO

## 6 – TRAMITAÇÃO

De acordo com nosso Regimento Interno, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação ( art. 124 do R.I.), sendo que o quorum para deliberação da matéria é o da maioria absoluta e o para aprovação o da maioria simples. (art.19 da Lei Orgânica), ressaltando-se que, na presente matéria, o Vereador que estiver presidindo a Sessão somente terá direito a voto no caso de empate ( art. 130, § 2º, III da R.I.).


## 6 – CONCLUSÃO

Isto posto, com exceção do contido na parte final do artigo 11, tem-se que o Anteprojeto de Lei ora apresentado, conforme jurisprudência do STF, atende as normas jurídicas, não havendo nenhum óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

Vale ressaltar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Lapa, 01 de abril de 2025.

  
Jonathan Dittrich Junior  
OAB/PR 37.437