



São Paulo, 8 de outubro de 2024.

Senhor Presidente,

Em atendimento à consulta formulada pelo Dra. Luciana Aparecida dos Santos, Procuradora Jurídica, transmitimos a Vossa Excelência, em anexo, o Parecer nº 200687.01.0001/2024, da lavra da consultora *Ana Luiza Tardelli Siqueira Lazzarini*, da área especializada em Direito Público desta Conam, com a seguinte ementa:

*Exame de Projeto de Lei que institui o Programa Jovem Aprendiz no âmbito do Município de Caçapava. Inconstitucionalidade. Violação ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, combinado com o artigo 144 da Constituição Estadual.*

Permanecemos à disposição dessa Administração para a eventual necessidade de outras abordagens da questão apresentada.

Atenciosamente,

*Manoel Joaquim dos Reis Filho*

**Consultor-Geral  
OAB/SP Nº 19.236**

EXMO. SENHOR  
VITOR TADEU CAMILO DE CARVALHO  
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
CAÇAPAVA – SP.





Interessada : Câmara Municipal de Caçapava.  
Data : 8 de outubro de 2024.  
Parecer nº : 200687.01.0001/2024.  
Consultoria : Direito Público.

*Exame de Projeto de Lei que institui o Programa Jovem Aprendiz no âmbito do Município de Caçapava. Inconstitucionalidade. Violação ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, combinado com o artigo 144 da Constituição Estadual.*

Vem para parecer consulta encaminhada pela ilustre Procuradora Jurídica Dra. Luciana Aparecida dos Santos a respeito da constitucionalidade e legalidade de Projeto de Lei, de autoria da Prefeita, que institui o Programa Jovem Aprendiz no âmbito do Município de Caçapava.

É o breve relato. Passamos a responder.

Em síntese, a proposta legislativa tem por finalidade instituir o Programa Jovem Aprendiz no âmbito do Município de Caçapava com o propósito de estimular as empresas locais a promoverem oferta de trabalho para jovens entre 14 (quatorze) e 24 (vinte e quatro) anos de idade e, conseqüentemente, contribuir para a formação profissional e social dessa parcela da população.

Pois bem. Em que pese a boa intenção por parte da Chefe do Poder Executivo Municipal, a proposta legislativa é verticalmente incompatível com o nosso ordenamento constitucional e legal pelas razões e fundamentos a seguir.





Nos termos do disposto no artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo, os Municípios devem observar, por simetria,<sup>1</sup> os princípios e regras previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual.<sup>2</sup> Vejamos:

**Artigo 144.** Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição (grifos nossos).

Destarte, a autonomia disposta no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que autoriza os Municípios a legislarem sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, não é absoluta, pois os Municípios estão subordinados aos limites e contornos estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, incluindo as regras de repartição de competências legislativas e administrativas decorrentes do princípio federativo e do princípio da harmonia e da separação dos poderes.<sup>3</sup>

Inclusive, o artigo 144 susotranscrito é norma constitucional estadual remissiva da Constituição Federal,<sup>4</sup> compreendendo

<sup>1</sup> Bruno Miragem e Aloísio Zimmer Júnior nos ensinam que o princípio da simetria constitucional requer que exista uma relação harmônica entre as normas jurídicas da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e mesmo das Leis Orgânicas dos Municípios. Assim sendo, pelo princípio da simetria, os Estados-membros e os Municípios se organizarão obedecendo praticamente o mesmo modelo constitucional adotado pela União em face de estarem sujeitos aos limites estabelecidos pela própria Constituição Federal (*Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul* – Rio de Janeiro: Forense, 2010).

<sup>2</sup> As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF; ADI nº 2.731-ES; Tribunal Pleno; Rel. Min. Carlos Velloso; Julgado em 20/3/2003, vu.; DJ de 25/4/2003, p. 35).

<sup>3</sup> Nesse sentido, em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se auto-organizarem, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive a repartição de competências legislativas decorrentes do pacto federativo, em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 144 da Carta Bandeirante (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2137274-79.2017.8.26.0000; Relator: Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 8/11/2017; Data de Registro: 9/11/2017).

<sup>4</sup> O artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo é denominado de “cláusula de caráter remissivo” uma vez que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as regras da Constituição Federal de observância obrigatória (STF, Rcl. nº 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Julgamento: 31/8/2010, Publicação: DJe 6/9/2010; STF, Rcl. nº 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, Julgamento: 18/10/2010, Publicação: DJe 26/10/2010).





normas de reprodução obrigatória, permitindo, nesse passo, a atuação da jurisdição constitucional estadual conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de Repercussão Geral – Tema: 484, primeira parte, *in verbis*:

STF – Tema: 484 – Tese Firmada: a) **Legitimidade de Tribunal de Justiça para atuar em controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal contestada em face da Constituição Federal; (...)** (STF; Processo: RE nº 650898 RG/RS – Rio Grande do Sul; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Marco Aurélio; Julgamento: 1º/2/2017; Publicação: 24/8/2017; Trânsito em Julgado: 17/10/2017, grifos nossos).

Isso posto, insta-nos informar que o Programa Jovem Aprendiz é uma modalidade de trabalho e, segundo a Constituição Federal, artigo 22, inciso I,<sup>5</sup> somente a União tem competência legislativa exclusiva para tratar de direito do trabalho.

Em harmonia com o nosso entendimento, transcrevemos a seguir trecho da manifestação da Procuradoria-Geral da República nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.148 (RO – Rondônia):

O disciplinamento da contratação de jovens aprendizes está no campo do direito do trabalho, por envolver regras inerentes à relação e ao contrato laboral, embora com as especificidades próprias à condição da parte aprendiz, havendo sido promovido na esfera federal pela Lei nº 10.097/2000 e demais normas que alteraram a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no exercício da competência normativa privativa da União (CF, art. 22, I) (Parecer AJCONST/PGR nº 381392/2022, grifos nossos).

<sup>5</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – (...) **Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho** (grifos nossos).





Pois bem. Essa modalidade de trabalho e, com efeito, de oportunidade de aprendizado está disciplinada em âmbito nacional na Lei Federal nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000 – conhecida como Lei do Jovem Aprendiz –, que, a propósito, além de alterar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estabeleceu os direitos, deveres e requisitos do emprego de menores na condição de aprendizes.

Aliás, a modalidade também está disciplinada na Lei Federal nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, na Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, e no Decreto Federal nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.

Inclusive, a Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, trouxe uma modificação substancial, posto que determina que a validade do contrato de aprendizagem pressupõe a matrícula e a frequência dos jovens nas escolas caso não tenham concluído o Ensino Médio. E, ainda, assegura o acesso e a inclusão de jovens com deficiência.

Então, tendo em vista a natureza da matéria em exame e a amplitude com que foi tratada pela União, não há espaço para a atuação normativa municipal. Não se trata de assunto de interesse local ou que demande suplementação por parte dos Municípios.

Aliás, as regras de competências legislativas atribuídas aos Municípios no artigo 24, §§ 1º e 2º, combinado com o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal sequer se aplicam ao caso em exame. Vejamos:





Em outras palavras, existindo lei federal e/ou estadual que discipline(m) exaustivamente a matéria, não há espaço para que o Município exerça a competência legislativa prevista no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, até porque implicaria indevida sobreposição de legislações sobre o mesmo tema no caso concreto, inclusive no que diz respeito à imposição de sanções.

(...)

Admite-se a suplementação se a lei municipal objetivar apenas adaptar a legislação da esfera alheia às especificidades e particularidades locais, na medida do interesse local, o que não ocorreu nesta hipótese, em que a norma do Município (...) dispôs sobre tema que não estava sujeito a sua alçada e já regulado em lei estadual (TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2049622-53.2019.8.26.0000, Relator: Antônio Celso Aguilar Cortez, Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 29/5/2019; Data de Registro: 5/6/2019, grifos nossos).

Destarte, a proposta legislativa adentra em campo normativo para o qual os Municípios não têm competência legislativa – vício, a propósito, que atinge a integralidade da proposta legislativa.

Se a disposição principal da lei há de ser considerada inconstitucional, pronuncia o Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade de toda a lei, salvo se algum dispositivo puder subsistir sem a parte considerada inconstitucional. Trata-se aqui de uma declaração de inconstitucionalidade em virtude de dependência unilateral (MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 4ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1.298, grifos nossos).

Por fim, insta-nos informar que na mesma linha do nosso entendimento decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) em caso análogo:






É inconstitucional lei estadual que regula-  
menta o programa jovem aprendiz, por invasão da competência  
privativa da União para legislar sobre direito do trabalho [STF,  
ADI nº 7.148 (RO – Rondônia), Rel. Min. Roberto Barroso, Órgão  
Julgador: Tribunal Pleno, Data do Julgamento: 3/4/2023, Data da  
Publicação: 7/6/2023, grifos nossos].

Diante de todo o exposto, portanto,  
concluimos que a proposta legislativa em exame é inconstitucional por ma-  
cular o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, combinado com o artigo  
144 da Constituição do Estado de São Paulo, podendo a Comissão de Jus-  
tiça e Redação manifestar-se contrariamente a sua aprovação nos termos do  
artigo 63 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

  
**Ana Luiza Tardelli Siqueira Lazzarini**  
Consultora da Área de Direito Público  
OAB/SP nº 172.661

De acordo,

  
**Clarissa Boscaine**  
Consultora-Chefe  
OAB/SP nº 243.180

