



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCESSO Nº 0057545-62.2019.8.19.0000**

**REPRESENTANTE: MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO**

**REPRESENTADO: CAMARA MUNICIPAL DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO**

**LEGISLAÇÃO: LEI MUNICIPAL Nº 3015 DO ANO 2000 DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS VARANDA DOS SANTOS**

Direito Constitucional. Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 3015/2000, de iniciativa parlamentar, que "institui o Programa Primeiro Emprego e dispõe sobre a concessão de bolsa de estágio remunerado e dá outras providências". Os mandamentos advindos do diploma impugnado promovem alterações no sistema organizacional da administração pública, impondo novo feixe de atribuições a órgãos e servidores públicos, com aumento de despesa. Invasão de competência administrativa constitucionalmente reservada à Administração Pública para instituir e disciplinar o programa municipal de fomento ao primeiro emprego. Norma legal que, ao prever a concessão de auxílio financeiro para o estágio remunerado de nível profissionalizante, invade tema relacionado a direito do trabalho, já disciplinado através do contrato de aprendizagem, o que extrapola os interesses locais e que é da competência privativa da União (art.22, inciso I da Constituição Federal). Matéria já regulamentado em legislação federal. Hipótese em que não incide a regra de competência suplementar conferida aos Municípios. Afronta ao art.358, incisos I e II da Constituição Estadual. Lei impugnada que violou, ainda, os arts. 7º e 112, §1º, inciso II, "d" c/c art.145, inciso VI, "a", todos da Carta Fluminense, por ingerência nas contratações feitas pelo Poder Executivo. Manifesta inconstitucionalidade. Procedência da representação.



Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade acima mencionada.

ACORDAM os Desembargadores componentes deste Órgão Especial, do Tribunal de Justiça do ERJ, em declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3015/2000.

**Decisão ( X )unânime ( )maioria.**

1. Adota-se o relatório já lançado nos autos;

2. E assim decidem, adotando-se como razões de decidir, como fundamentação "per relationem" - STF, EDcl. no MS 25936/DF (Rel. Ministro Celso de Mello, Julgamento: 13/06/2007, DJe:18/09/2009) e STJ, EDcl no AgRg no AREsp 94.942/MG (Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Julgamento: 05/02/2013, DJe:14/02/2013), os precisos fundamentos do d. parecer de fls. 35/47, que a seguir se transcrevem:

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 3015/2000, de iniciativa parlamentar, que "institui o Programa Primeiro Emprego e dispõe sobre a concessão de bolsa de estágio remunerado e dá outras providências", abaixo transcrita:

Art. 1º. Fica instituído o Programa Primeiro Emprego, através da concessão de bolsa de estágio remunerado de nível profissionalizante, a adolescentes na faixa etária de 14 a 18 anos e jovens de 18 a 25 anos, visando a formação e ao aperfeiçoamento de mão-de-obra.

Art. 2º. São condições indispensáveis para a percepção da bolsa de estágio remunerado:





I - cadastramento de aptidão junto ao órgão competente da Prefeitura;

II - não possuir vínculo empregatício;

III - não haver exercido atividade remunerada com registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social;

IV - preencher os requisitos exigidos pela empresa conveniada com o Programa;

V - aquiescência dos pais e/ou responsáveis pelos menores e adolescentes, quando for o caso;

VI - prova de conclusão ou de estar matriculado e freqüentando, efetivamente, cursos vinculados à estrutura do ensino público ou particular, nos níveis superior, 2º Grau profissionalizante ou não, e de 1º Grau.

Art. 3º. Os adolescentes, na faixa etária entre 14 e 18 anos admitidos no Programa, estão obrigados ao cumprimento de quatro horas diárias de estágio profissionalizante e perceberão, a título de bolsa de estágio, a remuneração no valor correspondente a pelo menos um salário-mínimo.

Art. 4º. As pessoas, na faixa etária entre 18 e 25 anos admitidas no Programa, estão obrigadas ao cumprimento de oito horas diárias de estágio profissionalizante junto às empresas conveniadas e perceberão, a título de bolsa de estágio, a remuneração no valor correspondente a pelo menos um salário-mínimo.

Art. 5º. O estágio profissionalizante não gera vínculo empregatício e terá a duração máxima de noventa dias, vedada a prorrogação a qualquer título.



Art. 6º. A jornada de atividade em estágio, a ser cumprida pelo estudante, deverá compatibilizar-se com o seu horário escolar e com o horário da parte em que venha a ocorrer o estágio.

Art. 7º. Fica o órgão competente da Prefeitura, coordenador do estágio, autorizado a firmar convênio com empresas privadas, objetivando o encaminhamento à especialização do estagiário no processo de aprendizagem.

Art. 8º. A realização do estágio dar-se-á mediante a formalização de termo de compromisso, celebrado entre o estagiário ou seus pais e/ou responsáveis, se menor, e o órgão da Prefeitura coordenador do estágio, com a participação da empresa conveniada.

Art. 9º. Fica a Prefeitura, através do órgão competente, autorizada a instituir Seguro de Vida e Acidentes Pessoais em Grupo, junto a entidades especializadas, para a cobertura de quaisquer sinistros ocorridos durante o período de estágio.

Art.10 O desligamento do estagiário dar-se-á:

I - automaticamente:

- a) desde que adquira emprego ou monte o seu próprio negócio;
- b) ao término do estágio;
- c) a pedido do estagiário;

II - *ex-officio*, quando comunicado pela empresa conveniada à coordenação do Programa o descumprimento, pelo estagiário, de qualquer cláusula integrante do convênio.

Art. 11. Ao término do estágio, havendo aproveitamento regular do participante, será emitido pelo órgão competente da Prefeitura e a



empresa conveniada, certificado de experiência na área profissionalizante.

Art. 12. Os recursos financeiros para a execução da presente Lei, serão os repassados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) à Prefeitura.

Art. 13. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em 30 de março de 2000.

Inicialmente, insta salientar que, como é cediço, e de acordo com a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal é viável o uso de norma constitucional de reprodução obrigatória como parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal pela via da ação direta estadual. Nesse sentido, veja-se o seguinte precedente:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. CONFLITO ENTRE LEI MUNICIPAL E NORMA CONSTITUCIONAL DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA À ADI 508. REGIME DA LEI Nº 8.038/1990 E CPC/1973. 1. É viável o uso de norma constitucional de reprodução obrigatória como parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal pela via da ação direta estadual. Precedentes. 2. Na vigência do CPC/1973 e Lei nº 8.038/1990, período em que ajuizado o presente feito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, se firmou no sentido de que, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a eficácia vinculante dos acórdãos abrange apenas o objeto examinado pela Corte. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (grifamos) (Rcl 17954 AgR / PR - PARANÁ – Relator: Min. ROBERTO BARROSO – Julgamento: 21/10/2016 –Órgão Julgador: Primeira Turma – Publicação 10-11-2016)



O cerne da discussão consiste na constitucionalidade, ou não, da lei em referência ao argumento do vício de iniciativa, eis que de origem parlamentar, bem como por vício material, por ingressar a legislação municipal em matéria de iniciativa privativa da União Federal, já devidamente regulamentada através da legislação federal.

Como de conhecimento, o art. 112, parágrafo 1º da Constituição Estadual elenca as matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, garantindo-lhe exclusividade para a disciplina dos referidos temas. Neste ponto, oportuno observar que as normas da Constituição Estadual que disciplinam o processo legislativo, mormente em matéria afeta à iniciativa, são de observância obrigatória por parte dos Municípios, à luz do princípio da simetria.

De igual sorte, o art. 145, VI, "a" da Carta Estadual determina que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da Administração. A referida disposição repete o mandamento contido nos artigos 61, §1º, II, letra "b", 63, inciso I, e artigo 84, inciso III, estes da Constituição Federal de 1988.

Note-se que a reserva de iniciativa tem como propósito garantir ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade de iniciativa para legislar ou regulamentar temas indispensáveis à gestão da Administração Pública, nos termos do que lhe é atribuído por força do art. 145, inciso II da Constituição Estadual.

Em sentido manifestamente contrário ao regime constitucional vigente, a Lei em referência, apesar de ter decorrido de iniciativa



parlamentar, impôs atribuição expressa no campo afeto à estrutura administrativa municipal, impondo à Administração a regulamentação de “Programa Primeiro Emprego”, bem como a vinculação de verbas do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao programa.

Prescreve a referida legislação municipal inúmeras atribuições a serem desenvolvidas pela Prefeitura Municipal, tais como a realização de convênios com empresas e entidades do terceiro setor, cadastramento de estudantes, concessão de bolsa de estágio remunerado de nível profissionalizante, emissão de certificado de experiência na área profissionalizante, celebração de seguro em prol dos beneficiários do programa, dentre outros.

O apoio operacional para a execução do programa de primeiro emprego pressupõe novo feixe de atribuições a servidores e a reestruturação de funções dentro de órgãos públicos. Com isso, a legislação municipal impõe evidente direcionamento de funcionários e recursos, bem como o aumento de despesas para desenvolvimento do programa.

Assim, o diploma em foco interfere diretamente sobre a organização e o funcionamento da administração pública, usurpando competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo ou expedir regulamentos referente às atribuições de órgãos integrantes de sua estrutura e aos programas a serem desenvolvidos no âmbito de suas Secretarias Estaduais.

Por seu turno, além do vício formal de iniciativa, o representante traz também como fundamento ao reconhecimento da



inconstitucionalidade da legislação municipal, diga-se, em vigor há mais de dezenove anos, a usurpação de competência legislativa federal em matéria trabalhista e a ausência de fonte de custeio para amparar o pagamento dos benefícios criados.

Como de conhecimento, não obstante a autonomia conferida aos Municípios pela Constituição Federal, como Entes da República Federativa do Brasil, tal autonomia não se confunde com soberania absoluta. Assim, o Município não tem liberdade legislativa geral e irrestrita, devendo respeito ao princípio da simetria, o qual exige que as normas municipais se amoldem às diretrizes estabelecidas pelas Constituições Federal e Estadual.

Apesar da competência privativa prevista no citado artigo 22, XXIII da CF, o Município encontra fundamento para regular matérias de seu interesse no art. 30, I e II da Constituição Federal, que estabelece a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, e supletivamente à legislação federal e estadual no que couber.

Feitas essas considerações preliminares, mister ressaltar que a Lei 10097/2000 disciplina o contrato de aprendizagem, alterando dispositivos da CLT acerca da questão e dando os contornos legais para a contratação de adolescentes e jovens.

Portanto, o contrato de aprendizagem possui regulamentação própria na legislação trabalhista (arts. 428 a 433 da CLT), o que se encontra em consonância com o que determina a Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), cujas disposições transcrevemos abaixo:





Art. 61. A proteção ao trabalho dos adolescentes é regulada por legislação especial, sem prejuízo do disposto nesta Lei.

Art. 62. Considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor.

Art. 63. A formação técnico-profissional obedecerá aos seguintes princípios:

I - garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino regular;

II - atividade compatível com o desenvolvimento do adolescente;

III - horário especial para o exercício das atividades.

Art. 64. Ao adolescente até quatorze anos de idade é assegurada bolsa de aprendizagem.

Art. 65. Ao adolescente aprendiz, maior de quatorze anos, são assegurados os direitos trabalhistas e previdenciários.

Art. 66. Ao adolescente portador de deficiência é assegurado trabalho protegido.

Por seu turno, o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, dentre outros. Ao analisar a referida Lei 3015/2000, pode-se constatar que o legislador municipal, sem a anuência do Poder Público Municipal, impôs a vinculação do programa de primeiro emprego às verbas do FAT.

Não se nega que a qualificação da mão de obra nacional é fator de promoção de desenvolvimento do país. Assim, programas e medidas para a inserção de jovens no mercado de trabalho e qualificação profissional são essenciais para o desenvolvimento do país.

Assim, evidente que a Prefeitura Municipal deve promover articulação com outros órgãos públicos e privados para ofertar



aos jovens munícipes aprendizagem e profissionalização. No entanto, qualquer programa de incentivo ao trabalho deve ser estabelecido pelo próprio Poder Público competente, e dentro dos limites legais e orçamentários vigentes.

Neste sentido, a título de ilustração, transcrevemos trechos de julgados do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo em hipóteses semelhantes:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.326, de 29 de agosto de 2016, do Município de Guarujá - Legislação que "autoriza a cota mínima de contratação de menores aprendizes no âmbito da Administração Pública Municipal e dá outras providências" - O contrato de aprendizagem inclui-se entre os contratos especiais de trabalho - Não trata a norma local sobre ensino, educação e proteção à infância e juventude - Competência legislativa privativa da União (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal) - Lei municipal de iniciativa do Legislativo que, ao fixar a cota mínima de contratação de menores aprendizes no âmbito da Administração Pública Municipal, interfere diretamente na gestão administrativa - Inconstitucionalidade – Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 1º, 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, "a" e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2194576-03.2016.8.26.0000

Relator(a): Ricardo Anafe Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 31/05/2017 Data de publicação: 02/06/2017

"ADIN. Lei Municipal. O programa do primeiro emprego. Invasão da competência da União. 1. Lei Federal nº 11.692/2008, que alterou a de nº 11.125/2005, instituiu o programa primeiro emprego que implica na



conjugação de contrato de trabalho e sistema educacional, conforme é confirmado pela referência à Lei nº 9.394/96 (art. 11). 2. Não foi autorizado que o Estado, Distrito Federal e Municípios editassem leis instituindo programas semelhantes mediante edição de leis locais. 3. Não tem a Câmara Municipal iniciativa legislativa para criar serviços com criação de ônus sem precisa indicação da fonte de custeio. 3. Violação dos artigos 22, I e 24, IX, da CF, 5º, 25 e 47, II, c.c. 144 da CE. Ação procedente".

0005869-95.2010.8.26.0000

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos  
Relator(a): Laerte Sampaio Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 01/09/2010  
Outros números: 990100058690

– AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 5.067, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, de iniciativa parlamentar que "Dispõe sobre as diretrizes para a política municipal de incentivo ao desenvolvimento na primeira infância" : Afronta ao artigo 24, XV, da Constituição Federal, c.c. art. 144, da Constituição Estadual – Violação ao pacto federativo –Competência concorrente da União e Estados para legislar acerca de temas ligados à proteção da infância e juventude – Ademais, restou promulgada, no âmbito federal, a Lei n. 13.257, de 08 de março de 2016 (que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera o, Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Processo Penal, a CLT, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008 e a Lei 12.662, de 05 de julho de 2012), passando a disciplinar exaustivamente a matéria; Organização da forma de prestação de serviços municipais destinados à criança na primeira infância que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa (arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX e 144, todos da CE); Ação procedente. 2189186-81.2018.8.26.0000



Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos  
Relator(a): Salles Rossi Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 06/06/2018 Data de publicação: 11/06/2018

Por fim, importante ressaltar que a legislação objeto da presente Representação, ao violar regra de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, acaba por afrontar também o próprio Princípio da Separação dos Poderes, consagrado no art. 7º da Carta Fluminense.

Referido Princípio encerra mecanismo de extrema importância na ordem constitucional, consubstanciando pilar intransponível no Estado Democrático de Direito, mas é flagrantemente violado em hipóteses como a presente, quando ocorre verdadeira usurpação de competência por parte de um Poder em detrimento de outro.

Logo, data vênia, diante de todo o acima aduzido, é manifesto o vício da legislação em foco, tendo-se por flagrantemente violada a disciplina dos arts. 7º, 112, parágrafo 1º, inciso II, "d" e 145, incisos II e VI, "a", todos da Constituição Estadual.

3. Em sendo assim, acata-se a presente representação e se declara a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3015.

R.J. 17/08/2020.

**DES. JOSÉ CARLOS VARANDA**  
**RELATOR**

