

PARECER JURÍDICO Nº 95.2025 – CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DE RONDÔNIA

PROCEDÊNCIA: Câmara Municipal de Primavera de Rondônia do Estado de Rondônia

Assunto: Parecer Jurídico – Jovem Aprendiz

I. RELATÓRIO:

Trata-se de análise da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 060/CMPR/2025, do Município de Primavera de Rondônia, que institui o “Programa Municipal de Incentivo à Contratação de Jovens Aprendizes”.

Deve-se verificar, em especial, a compatibilidade do projeto com os princípios constitucionais (legalidade, isonomia, moralidade, eficiência) e com as competências legislativas.

Além disso, há de ser confrontado com a legislação federal sobre aprendizagem (Lei nº 10.097/2000 e CLT), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Também devem ser observadas as regras relativas à concessão de incentivos fiscais, notadamente a previsão em PPA, LDO e LOA, e os limites da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) quanto a tratamento diferenciado em certames. Este parecer examina cada um desses aspectos, à luz de doutrina e jurisprudência aplicáveis, indicando fundamentadamente as conclusões jurídicas.

É a síntese do necessário.

II. DO PARECER JURÍDICO - DA ANÁLISE JURÍDICA:

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação se restringe à análise da dúvida estritamente jurídica "in abstrato" ora apresentada, limitando-se aos

aspectos jurídicos da matéria em questão. Ressalta-se, desde já, que este parecer não aborda aspectos técnicos, administrativos, econômicos ou financeiros, nem qualquer outra questão que demande o exercício de conveniência ou discricionariedade por parte da Administração.

Conforme é sabido, o parecer jurídico possui caráter estritamente técnico-opinativo, sendo entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs sua posição acerca da presente temática:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. (STF - MS: 24073 DF, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 06/11/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 31-10-2003) (grifo nosso)

Importa destacar que a emissão deste parecer não implica em endosso ao mérito administrativo, uma vez que a análise ora realizada recai exclusivamente sobre o âmbito jurídico, sem adentrar as competências técnicas que são próprias da Administração Pública.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO:

O art. 30 da Constituição Federal confere aos municípios competência para legislar sobre *assuntos de interesse local* e suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art.	30.	Compete	aos	Municípios:
I -	legislar	sobre	assuntos	de interesse local;
(...)				

Programas de geração de emprego e qualificação profissional juvenil podem ser considerados de interesse local, legitimando em tese atuação municipal. Porém, observa-se que a matéria da **aprendizagem profissional** tem forte conexão com direito do trabalho, cuja regulação é atribuição privativa da União (CF, art. 22, I):

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

De fato, o STF decidiu recentemente que “é inconstitucional lei estadual que regulamenta o programa jovem aprendiz, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho” – ADI 7148 – RO. (Jurisprudência STF 7148)

Por analogia, normas municipais que imponham obrigações trabalhistas sobre aprendizes (por exemplo, fixação de cotas divergentes da lei federal) igualmente invadiriam competência federal.

Em contrapartida, se o projeto municipal apenas concede **incentivos tributários**, sem alterar direitos trabalhistas, incidiria sobre matéria tributária local (sob competência do art. 156 da CF).

Nesse caso, estar-se-ia atuando no âmbito do poder de tributar municipal, que a lei complementar permite regulamentar a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Quanto aos princípios constitucionais, todo ato administrativo ou legislativo deve observá-los, notadamente os do art. 37, CF (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

O princípio da legalidade exige que toda ação do Poder Público esteja expressamente autorizada em lei, o que é compatível com a edição de lei municipal específica.

O princípio da isonomia impõe tratamento igualitário, não havendo violação caso o incentivo fiscal seja dado a quem contrate aprendizes, pois tal condição será acessível a todas as empresas que o desejarem, sem discriminação imotivada.

A moralidade administrativa exige que o incentivo persiga fim público adequado (fomentar a qualificação de jovens), e não interesse de poucos.

Logo, o programa deve demonstrar que incentivos geram efetiva contratação de aprendizes, sem desperdício. Em suma, não se vislumbra afronta direta a esses princípios desde que o programa siga objetivos legítimos e respeite a lei.

a) LEI DA APRENDIZAGEM (LEI Nº 10.097/2000 E CLT):

A Lei nº 10.097/2000 alterou a CLT para inserir regras obrigatórias sobre a aprendizagem.

Em especial, o art. 429 da CLT determina que “os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos mantidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, um número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, dos operários existentes em cada estabelecimento, e cujos ofícios demandem formação profissional”:

Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços

Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional.

A lei estabelece ainda teto de 15% e prevê requisitos etários e educacionais dos aprendizes.

Essas normas federais vinculam todas as empresas, inclusive as atuantes no município, e deixam claro que a contratação de aprendizes é regulada nacionalmente. Um programa municipal de incentivo **não pode contrariar** as cotas mínimas e demais parâmetros federais (criar cotas diferentes configuraria invasão legislativa, como no caso da ADI 7.148/RO).

Porém, o projeto não pretende regular a contratação, mas incentivar por via tributária. Nesse sentido, o município pode agir de forma complementar: fomentar a aprendizagem sem alterar o núcleo da regulamentação federal.

Por conseguinte, o ECA consagra a proteção integral de crianças e adolescentes e estabelece o dever estatal de priorizar sua formação e profissionalização.

O art. 4º do ECA dispõe que é “dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à **profissionalização**:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Além disso, o art. 61 do ECA ressalta que “a proteção ao trabalho dos adolescentes é regulada por legislação especial” – referindo-se à CLT e à Lei da Aprendizagem. Em síntese, o ECA reforça que políticas de contratação de aprendizes (que visam à profissionalização) são imperativos sociais e merecem apoio estatal:

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

Não obstante, o próprio ECA subordina o trabalho juvenil à lei especial, o que, de um lado, autoriza iniciativas públicas de estímulo; mas, de outro, impede que o município crie regimes próprios de contratação além dos previstos.

Deve-se portanto alinhar o programa municipal às diretrizes do ECA: incentivar contratações de aprendizes é compatível com os objetivos do Estatuto, desde que observado o enquadramento legal previsto (faixas etárias, requisitos, etc.).

Noutro giro, o CTN trata das normas gerais tributárias. Em especial, cabe ao município instituir impostos sobre IPTU, ITBI, ISS e demais listados no art. 156, incisos I a III, da CF, com regras mínimas estabelecidas em lei complementar.

O §3º do art. 156 do CTN dispõe que cabe à legislação complementar **regular a forma e condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.**

Isso significa que município tem competência para estabelecer, por lei, incentivos tributários relativos a seus impostos, mediante condições, como a contratação de aprendizes.

Em regra, a concessão de qualquer benefício fiscal, inclusive condicionado a objetivos sociais, deve obedecer à reserva de lei (legalidade tributária – CF, art. 150) e às normas de planejamento fiscal (LRF).

Importante salientar que o CTN (CF art. 150, I) exige que toda renúncia fiscal seja autorizada por lei. Além disso, a previsão do incentivo, isto é, a renúncia de receita – deve constar no plano plurianual, na LDO e na lei orçamentária.

Em síntese, o município pode criar incentivo fiscal para quem contrata aprendizes, mas deve fazê-lo por lei municipal específica e observando as restrições constitucionais.

Cumulativamente, o art. 14 da LRF exige que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário que importe renúncia de receita seja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e atenda à LDO, além de cumprir pelo menos uma das seguintes condições: demonstrar que a renúncia foi considerada na receita da lei orçamentária anual e não afetará metas fiscais, ou ser compensada por aumento de outras receitas.

Ou seja, o programa de incentivo a aprendizes, se envolver renúncia de receita municipal (isenção ou crédito tributário), deverá conter no projeto estimativa de impacto para o ano em que vigorar e nos dois subsequentes, prova de que tal renúncia foi incluída no orçamento municipal (LOA) sem furar meta, ou ainda previsão de medida compensatória (ex.: majoração de outro tributo).

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional é taxativa ao afirmar que leis que criam benefícios fiscais só podem entrar em vigor se, no momento da criação, estiverem acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e de demonstração de atendimento à LDO.

Ademais, entende-se que não há renúncia fiscal se o benefício for geral (universais), no entanto, aqui trata-se de incentivo seletivo (só para empresas que contratem aprendizes), caracterizando renúncia não geral e, portanto, sujeito às exigências do art. 14 da LRF.

Quanto ao PPA, embora a LRF trate mais diretamente de LDO/LOA, recomenda-se incluir a política de incentivo (objetivos e metas) no plano plurianual para observância do princípio do planejamento (art. 165, §5º, CF).

Em resumo, do ponto de vista fiscal, a lei municipal deve explicitar e demonstrar o cumprimento das condições impostas pela LRF.

Tout court.

IV. DA CONCLUSÃO:

Em conclusão, o Projeto de Lei Ordinária nº 060/2025 é **susceptível de ser considerado constitucional** na medida em que se limite a criar incentivos fiscais municipais para empresas que contratem jovens aprendizes, respeitando-se as balizas legais: 1) não invadir normas federais do direito do trabalho (Lei da Aprendizagem e CLT), atuando apenas sobre tributos de competência municipal (art. 156, III, CF e art. 156, §3º, III, do CTN); 2) cumprir as exigências orçamentárias do art. 14 da LRF (prever impacto na LDO/LOA e demonstrar compensação ou compatibilidade com metas fiscais).

Se esses cuidados forem atendidos, o programa municipal de incentivo à contratação de aprendizes contribuirá para os objetivos sociais buscados sem ferir a Constituição ou as demais normas mencionadas.

Caso contrário, incidirá inconstitucionalidade, nos termos da legislação e jurisprudência citadas.

Em suma, o projeto é **legal e constitucional** apenas se limitar-se a estímulos tributários legais, adequadamente planejados e sem invadir competências alheias.

Respeitosamente,

Porto Velho/RO, 15 de setembro de 2025.

LEONARDO FALCAO
RIBEIRO:009414565
28

Assinado de forma digital por
LEONARDO FALCAO
RIBEIRO:00941456528
Dados: 2025.09.15 09:08:57
-04'00'

Leonardo Falcão Ribeiro
OAB/RO n. 5.408