



## PARECER JURÍDICO

**Assunto: Projeto de Lei nº 64/2025**

**Consulente: Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Cidadania**

**EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 64/2025. PROGRAMA MUNICIPAL. APOIO AO EMPREENDEDORISMO JUVENIL. POLÍTICA PÚBLICA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERESSE LOCAL. DISPOSITIVOS PARCIALMENTE INCONSTITUCIONAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. ART. 50, §1º, II. RECOMENDAÇÃO DE SUPRESSÃO DOS DISPOSITIVOS 2º, 5º, 7º E 9º. IMPLICAÇÕES JURÍDICAS. AUSÊNCIA DE IMPACTO FINANCEIRO. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. SUGESTÃO.**

### I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 64/2025, de autoria do Exmo. Vereador Carlos Gabriel Chagas Canal, que dispõe sobre a “Instituição do Programa Municipal de Apoio ao Empreendedorismo Juvenil no Município de São Gabriel da Palha”.

Nos termos da justificativa apresentada, a proposição em tela visa com o fomentar e apoiar a criação, o desenvolvimento e a sustentabilidade de empreendimentos liderados por jovens com idades entre 18 e 29 anos, impulsionando o desenvolvimento econômico local, promovendo a inclusão social e fortalecendo a participação dos jovens na economia.

A Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Cidadania encaminhou os autos à Procuradoria, para análise jurídico-formal e emissão de parecer acerca **(i)** da competência legislativa, com análise da competência do município para legislar sobre a matéria; **(ii)** dos aspectos legais, verificando a conformidade da proposição com a legislação federal e estadual aplicável, especialmente em relação ao apoio ao empreendedorismo e políticas públicas para a juventude; **(iii)** das implicações jurídicas da instituição do programa; e **(iv)** os aspectos orçamentários e financeiros, com análise preliminar sobre a necessidade de previsão orçamentária para a implementação do programa e a sua compatibilidade com as leis de finanças públicas.

É o relatório.





## II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### II. a) Das considerações iniciais:

Inicialmente, cumpre esclarecer que o presente parecer jurídico tem natureza meramente **opinativa**, sem caráter vinculante, não substituindo o entendimento das Comissões Permanentes, as quais são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do parlamento.

Ademais, à luz do artigo 18 da Lei 2.238, de 18 de julho de 2012, que dispõe sobre a Reestruturação Organizacional da Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, incumbe a este órgão prestar consultoria **sobre o prisma estritamente jurídico**, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados, tampouco analisar aspectos de natureza técnico-administrativa, sendo certo que a verificação da viabilidade da aprovação do referido projeto compete exclusivamente aos Vereadores, no exercício de sua função legislativa.

Superadas, pois, essas considerações iniciais, passa-se à análise do feito.

### II. b) Da iniciativa:

De início, cabe assinalar que a proposição em análise encontra fundamento no artigo 16, inciso XXXII da Lei Orgânica do Município de São Gabriel da Palha/ES, que reconhece a legitimidade dos Municípios em legislar sobre assuntos de interesse local visando fomentar as atividades econômicas, *in verbis*:

Art. 16. Ao Município compete privativamente, na forma da Constituição Federal, dispor sobre assuntos de interesse local, considerando-se entre outros, os seguintes:

[...]

XXXII - **fomentar as atividades econômicas**, estabelecendo incentivos que favoreçam a instalação de indústrias e empresas diversas visando à promoção do seu desenvolvimento, em consonância com os interesses locais e peculiares, respeitada a Legislação Ambiental e a Política de Desenvolvimento Municipal; (grifo nosso)

Trata-se de projeto de lei que tem por finalidade instituir programa de apoio ao empreendedorismo juvenil no município de São Gabriel da Palha/ES, com o intuito de fomentar o desenvolvimento e a sustentabilidade de empreendimentos liderados por jovens, com idades entre 18 e 29 anos.





Com efeito, embora o Projeto de Lei envolva, para sua efetivação, atividades concretas a serem realizadas pelos órgãos da Administração Pública, na jurisprudência, firmou-se a orientação de que a iniciativa de projeto de lei para instituição de programa ou política pública municipal é concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878911, que culminou na Tese de Repercussão Geral nº 9171, firmou o entendimento no sentido de que não se permite interpretação ampliativa do rol de competências privativas do Executivo, de forma que, ressalvadas as matérias relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo, não há como afastar a legitimidade do parlamento em disciplinar a matéria em questão.

Portanto, a princípio, não haveria que se falar em vício de iniciativa.

**No entanto, é preciso tecer consideração especial em relação aos artigos 3º, 5º, 7º e 9º do projeto de lei em análise, pelas seguintes razões:**

Em relação ao **artigo 3º**, nota-se que há a previsão de que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico coordenará o Programa instituído, em parceria com as Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Cultura e Juventude. Ou seja, define, em seu texto, atribuições às Secretarias.

De igual modo, o **artigo 5º** estabelece que caberá à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico promover a inscrição e seleção dos candidatos interessados em participar do Programa. Trata-se, também, de atribuição de competência à Secretaria Municipal.

Ocorre que essa matéria está elencada no rol taxativo das hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, disposto no artigo 50, §1º, inciso II, alínea “c” da Lei Orgânica do Município de São Gabriel da Palha/ES, *in verbis*:

Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§1º São de iniciativa **privativa** do Prefeito as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

c) criação, estruturação e **atribuições das Secretarias Municipais** e órgãos da administração pública municipal. [...] (grifo nosso)





Ao se atribuir competências às Secretarias Municipais, há evidente usurpação de competência exclusiva do Poder Executivo, não se podendo, assim, aplicar a já invocada tese do STF nesse particular, por violação aos artigos 5º e 144 da Constituição Federal.

O **artigo 7º**, por sua vez, prevê a instituição de um “Fundo Municipal de Empreendedorismo Juvenil”, a ser gerido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, com recursos provenientes do orçamento municipal, contribuições voluntárias de empresas privadas, parcerias com instituições financeiras e doações e patrocínios de organizações não governamentais e fundações.

Aqui temos duas vedações legais: a primeira refere-se à já debatida iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor acerca de atribuições às Secretarias Municipais (art. 50, §1º, II, “c”); a segunda, diz respeito à previsão de criação de fundo municipal.

A instituição do “Fundo Municipal de Empreendedorismo Juvenil” implica diretamente em matéria orçamentária e organização administrativa, demandando regramento específico e previsão orçamentária compatível, pois envolve a destinação de recursos públicos, a criação de mecanismos de gestão financeira e, possivelmente, a criação de estrutura administrativa para gerir o fundo.

Portanto, ainda que o projeto de lei vise promover políticas públicas voltadas à juventude e ao empreendedorismo — temas de relevante interesse social — a sua forma de implementação, através da criação de um fundo municipal, insere-se em matérias de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no artigo 50, §1º, inciso II, alínea “d” da Lei Orgânica do Município de São Gabriel da Palha/ES, *in verbis*:

Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§1º São de iniciativa **privativa** do Prefeito as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) **organização administrativa, matéria orçamentária** e serviços públicos. (grifo nosso)

Perceba-se que a previsão de criação de um fundo denota clara intromissão indevida na matéria administrativa e orçamentária.





Assim, não cabe à Câmara Municipal, por meio de iniciativa parlamentar, propor lei que institua tal fundo, sob pena de vício formal de iniciativa. Outrossim, é importante destacar que, ainda que inexistisse tal vício, a matéria demandaria regulamentação por meio de lei complementar, e não ordinária como se vê no caso.

Por fim, em relação ao **artigo 9º**, nota-se que foi atribuída competência de fiscalização da execução do Programa à Controladoria Geral do Município, pois confere atribuição a órgãos da administração pública municipal, hipótese de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no artigo 50, §1º, inciso II, alínea “c” da Lei Orgânica do Município de São Gabriel da Palha/ES, *in verbis*:

Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§1º São de iniciativa **privativa** do Prefeito as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

c) criação, estruturação e **atribuições** das Secretarias Municipais e **órgãos da administração pública municipal**. [...] (grifo nosso)

Demais disso, não se trata de aplicação do tema consolidado nas teses decididas em Repercussão Geral de 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*”), justamente porque a hipótese em comento não trata meramente de atividade legiferante regular com eventual criação de despesa para a Administração, **mas sim de nítida ingerência na função administrativa para tratar das questões administrativas, organizacionais e orçamentárias.**

Diante de todo o exposto, para que o projeto possa prosseguir livre de mácula quanto a sua constitucionalidade formal e sem vício de iniciativa, **é recomendável a supressão dos artigos 3º, 5º, 7º e 9º**, por usurpação de competência exclusiva do Poder Executivo.

Não obstante, sugere-se, em substituição aos dispositivos mencionados, a inclusão de artigo com a seguinte redação:

*"Art. X. Caberá ao Poder Executivo regulamentar a forma de organização, gerenciamento, seleção, execução e fiscalização do*





*Programa instituído por esta Lei, por meio de suas Secretarias e demais órgãos competentes, respeitadas as diretrizes aqui estabelecidas."*

A redação acima proposta resguarda o papel do Legislativo em fixar diretrizes gerais para a política pública em questão, ao mesmo tempo em que assegura a autonomia do Executivo para definir a estrutura organizacional e os meios administrativos necessários à sua implementação, em consonância com os princípios da legalidade, eficiência e separação dos poderes.

## **II. c) Do conteúdo da norma e seus aspectos legais e constitucionais:**

Quanto ao aspecto material, a proposição em análise revela-se plenamente compatível com os preceitos constitucionais e legais vigentes.

A proposta visa impulsionar o desenvolvimento econômico local, promovendo a inclusão social e incentivando a participação ativa dos jovens na economia, o que também encontra respaldo no artigo 170 da Constituição Federal, que consagra como um de seus princípios a busca do pleno emprego (inciso VIII). Além disso, o artigo 227 da Constituição ainda estabelece ser dever do Estado assegurar ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à profissionalização e à proteção do mercado de trabalho.

De igual modo, ressalta-se que a instituição de um programa de apoio ao empreendimento juvenil alinha-se com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º da Constituição Federal, especialmente no que tange à construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), à erradicação da pobreza e da marginalização (inciso III) e à promoção do bem de todos (inciso IV).

No âmbito infraconstitucional, a medida coaduna-se com as diretrizes do Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013), especialmente no que concerne ao direito ao trabalho e à renda.

Dessa forma, sob o ponto de vista **material**, a proposição encontra-se plenamente amparada pela Constituição Federal, pela legislação infraconstitucional correlata e pela Lei Orgânica Municipal, apresentando-se como um instrumento legítimo de promoção do desenvolvimento econômico e social por meio do fortalecimento do protagonismo juvenil.

Não se verifica, portanto, nada que aponte ilegalidade e/ou inconstitucionalidade na matéria proposta, cabendo a análise do mérito exclusivamente aos Senhores Vereadores.





## II. d) Das implicações jurídicas da instituição do programa:

A Comissão solicita a avaliação das implicações jurídicas da instituição do programa, incluindo (i) a definição de seus objetivos, (ii) as formas de apoio a serem oferecidas e (iii) os critérios de elegibilidade dos beneficiários.

Inicialmente, esclarece-se que os objetivos do Programa, definidos no **artigo 2º**, estão em conformidade com as finalidades almejadas pela Lei.

No que concerne aos critérios de elegibilidade dos beneficiários, definidos no **artigo 4º**, para se realizar uma análise jurídica sobre os critérios propostos, é importante abordar cada um dos requisitos mencionados sob a perspectiva da constitucionalidade, da legislação infraconstitucional aplicável e da possível discriminação ou limitação indevida. O texto do projeto de lei prevê o seguinte, *in verbis*:

Art. 4º Podem participar do Programa Municipal de Apoio ao Empreendedorismo Juvenil os jovens que atendam aos seguintes requisitos:

I - ter idade entre 18 e 29 anos;

II - estar residindo no município de São Gabriel da Palha;

III - apresentar um projeto de negócio viável, com plano de ação detalhado; e

IV - estar formalizando ou já ter iniciado um negócio de pequeno porte (empresa individual, microempresa ou startup).

Quanto à limitação de faixa etária para participação do Programa (**inciso I**), é importante lembrar que a Constituição Federal garante a igualdade perante a lei (art. 5º, caput), proibindo discriminações sem justificativa plausível. Desse modo, a restrição de idade não é, em si, discriminatória, desde que haja uma justificativa razoável e proporcional para essa limitação.

No presente caso, pela própria natureza do Programa a ser instituído - que visa estimular o empreendedorismo entre os jovens - entende-se por razoável a definição de faixa etária. Com efeito, diversos programas de apoio ao empreendedorismo, como, por exemplo, o programa do governo federal “Horizontes”, adotam essa faixa etária específica (18 a 29 anos de idade), por entender que é um período crucial para o ingresso no mercado de trabalho ou para a realização de novos projetos de vida.

Portanto, não se verifica qualquer ilegalidade na definição/limitação de faixa etária como requisito para participação do Programa.





Todavia, exceções podem ser avaliadas caso o projeto queira contemplar jovens que ainda estejam dentro do período de transição entre a educação e a vida adulta (como, por exemplo, incluir jovens de 30 anos que estejam ainda em vulnerabilidade social ou iniciando suas carreiras empreendedoras).

A exigência de residência no município (**inciso II**), por sua vez, também é razoável e está justificada pela própria natureza do programa, que visa ao desenvolvimento local, à geração de emprego e à capacitação de empreendedores dentro daquela comunidade específica.

Já o requisito de apresentação de projeto de negócio viável, acompanhado de plano de ação detalhado (**inciso III**), também se revela razoável e comum em programas de apoio ao empreendedorismo. Exigir que o projeto de negócio seja viável é compatível com o incentivo à boa gestão e à sustentabilidade do negócio.

Por fim, a exigência de “estar formalizando ou já ter iniciado um negócio de pequeno porte” (**inciso IV**), direciona o programa para empreendedores que já demonstraram iniciativa, sendo razoável dentro do escopo de um programa municipal que visa o desenvolvimento de jovens empreendedores.

Nessas condições, do ponto de vista estritamente jurídico, não se verifica implicações negativas na instituição do Programa.

## **II. e) Dos aspectos orçamentários e financeiros**

A Comissão solicita, ao final, a análise sobre a necessidade de previsão orçamentária para a implementação do programa e a sua compatibilidade com as leis de finanças públicas.

Inicialmente, cumpre esclarecer que esta Procuradoria Jurídica não detém competência técnica especializada para emitir juízo conclusivo sobre aspectos estritamente orçamentários e financeiros, os quais competem, institucionalmente, aos órgãos de finança/contabilidade e controle interno.

Contudo, no exercício de sua função de assessoramento jurídico, é possível tecer considerações de natureza jurídica que contribuam para a análise global da proposta legislativa.

A princípio, observa-se que o Projeto de Lei em análise não gera, em seu conteúdo, obrigação direta de despesa, tampouco cria cargos, funções ou estrutura administrativa que impliquem impacto imediato no orçamento municipal.





Trata-se, portanto, de programa com caráter orientador e fomentador, cuja execução poderá ser realizada com estrutura administrativa já existente, mediante articulação intersetorial e aproveitamento de recursos humanos e materiais disponíveis.

Importante destacar que, embora o Projeto em tela preveja, em seu artigo 7º, a criação do “Fundo Municipal de Empreendedorismo Juvenil” - o que poderia, em princípio, gerar impacto financeiro — tal dispositivo não será considerado na análise do presente tópico, uma vez que, conforme recomendação expressa neste parecer, deve ser suprimido, por vício de iniciativa.

Dessa forma, não se vislumbra, nesta fase, impacto financeiro relevante ou necessidade imediata de dotação orçamentária específica para a implementação do programa, contanto que sua execução ocorra dentro dos limites já autorizados pelo orçamento anual vigente e sem aumento de despesas.

### III. CONCLUSÃO

*EX POSITIS*, ressalvado o juízo de mérito e outros aspectos técnicos que escapam à expertise desta Procuradoria e, **uma vez acatada a recomendação de supressão dos artigos 3º, 5º, 7º e 9º**, na forma da fundamentação acima, **OPINA-SE** pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 64/2025.

Com a devida vênia, **SUGERE-SE**, em substituição aos dispositivos mencionados, a inclusão de artigo com a seguinte redação:

*"Art. X. Caberá ao Poder Executivo regulamentar a forma de organização, gerenciamento, seleção, execução e fiscalização do Programa instituído por esta Lei, por meio de suas Secretarias e demais órgãos competentes, respeitadas as diretrizes aqui estabelecidas."*

A redação proposta resguarda o papel do Legislativo de fixar diretrizes gerais para a política pública em questão, ao passo que também assegura a autonomia do Executivo para definir a estrutura organizacional e os meios administrativos necessários à sua implementação, em consonância com os princípios da legalidade, da eficiência e, sobretudo, o princípio da separação dos poderes.

Por fim, ressalta-se que o entendimento aqui externado tem caráter informativo e não vinculante, com a finalidade de proporcionar elementos jurídicos para a deliberação da Comissão e, posteriormente, do Plenário.





CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO GABRIEL DA PALHA-ES**  
PODER LEGISLATIVO

É o parecer.

**SMJ.**

São Gabriel da Palha/ES, 16 de maio de 2025.

**BRUNA RAMOS CAPRINI**

Procuradora Jurídica

OAB/ES 31.421

**DANIELA GARCIA DE OLIVEIRA**

Procuradora-Geral

OAB/ES 30.635



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://spl.camarasgp.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330035003900310030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Daniela Garcia de Oliveira** em 16/05/2025 09:28

Checksum: **E3265541ACF4A493D3789B77626A90963D8227D7AD85B946997AE4A868A7187E**

Assinado eletronicamente por **Bruna Ramos Caprini** em 16/05/2025 12:05

Checksum: **C6EAD33ABD297461CE506E6F03FFE706B8E46835CABEF850BB936C335171E850**

