



ESTADO DO MARANHÃO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO
INSTALADA EM 16 DE FEVEREIRO DE 1835
DIRETORIA LEGISLATIVA

DIÁRIO OFICIAL DA ALEMA

Publicado em: 11/06/25

Edição nº 098

Responsável: J. Soares

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
PARECER Nº 378/2025/CCJC**

RELATÓRIO:

Trata-se da **análise da constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e legalidade do Projeto de Lei nº 208/2025, de autoria do Senhor Deputado Catulé Júnior**, que *“institui a Política Estadual de Primeiro Emprego para Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem e dá outras providências”*.

A proposta, em seus termos, visa oferecer meios para que Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem adquiram a experiência necessária por meio de capacitação profissional, com aulas práticas e cursos direcionados à atuação na área da saúde. Além disso, inclui treinamento supervisionado ou mentoria supervisionada, permitindo que os recém-formados desenvolvam suas habilidades sob a orientação de profissionais experientes.

O projeto é composto por 5 (cinco) artigos, sendo que o art. 1º institui a Política Estadual de Primeiro Emprego para Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem. O art. 2º estabelece as diretrizes da política estadual. O art. 3º determina que podem se inscrever enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem com até 2 (dois) anos de conclusão na categoria de curso requerido, inscritos e adimplentes junto ao Conselho Regional de Enfermagem do Maranhão - Coren, e que possuam os requisitos materiais necessários para o acompanhamento do curso. O art. 4º estabelece que os profissionais que concluírem as atividades de mentoria e cumprirem os critérios previstos na Política Estadual de Primeiro Emprego serão inscritos no Banco de Currículos e/ou Banco de Talentos do Programa Primeiro Emprego. O art. 5º dispõe sobre a vigência da lei.

Registra a justificativa do autor, que a exigência de experiência profissional tem sido um grande obstáculo para aqueles que buscam a primeira oportunidade, tornando-se uma barreira quase intransponível, uma vez que qualquer erro pode resultar em responsabilidades legais.

Como mencionado acima, analisar-se-á neste parecer a constitucionalidade, a juridicidade e a legalidade projeto de lei apresentado, nos âmbitos formal e material.



ESTADO DO MARANHÃO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO
INSTALADA EM 16 DE FEVEREIRO DE 1835
DIRETORIA LEGISLATIVA

A Constituição Federal, em seu art. 24, IX, estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “*educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação*”. Nesse sentido, o projeto de lei em análise, ao instituir uma política de capacitação de profissionais de saúde, insere-se na competência legislativa concorrente do Estado do Maranhão.

No âmbito da competência concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais (art. 24, §1º, CF), enquanto aos Estados compete suplementar a legislação federal (art. 24, §2º, CF). Na ausência de lei federal sobre normas gerais, os Estados exercem competência legislativa plena (art. 24, §3º, CF).

O ponto crítico da presente análise diz respeito à iniciativa para propor legislação que institui programas governamentais. Conforme o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), há matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, estabelece as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República. Tais limitações são aplicáveis aos Estados por força do princípio da simetria, sendo reproduzidas nas constituições estaduais. No caso do Maranhão, o art. 43, V, da Constituição Estadual, também reserva ao Governador a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da administração pública estadual.

No caso em análise, o projeto de lei institui uma política estadual, estabelecendo seus objetivos e diretrizes gerais, sem criar órgãos ou estruturas administrativas específicas. Entretanto, ao instituir uma Política/Programa Estadual, cria-se a obrigação para sua implementação pelo Poder Executivo, ferindo a regra de iniciativa legislativa prevista constitucionalmente.

O Poder Legislativo não possui competência para criar programas de governo, ou seja, políticas públicas, uma vez que a elaboração e a execução de plano ou programa são atividades inseridas no rol de competências do Executivo, podendo prescindir de previsão legal.

A apresentação de projeto de lei de iniciativa parlamentar na criação de políticas públicas é viabilizada desde que, em respeito ao Princípio da Separação entre os Poderes, não



ESTADO DO MARANHÃO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO
INSTALADA EM 16 DE FEVEREIRO DE 1835
DIRETORIA LEGISLATIVA

haja interferência na estrutura organizacional da administração pública do Poder Executivo e nem se atribuam competências a órgãos e entidades estatais.

A instituição de política pública estadual, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, torna-se juridicamente viável contanto que a política se restrinja à definição de **diretrizes, parâmetros e objetivos**.

Vale ressaltar, que a atividade legislativa opera tipicamente no plano da abstração e da generalidade e não pode avançar até o detalhamento da ação executiva ou questões técnicas, prescrevendo a implantação de política governamental, fato que iria esvaziar a atuação institucional do Poder Executivo e, principalmente, contrariar o Princípio da Separação dos Poderes, fundamento do Estado Democrático de Direito previsto no art. 2º da Constituição da República.

Contudo, ao prever a garantia da geração de emprego e renda, bem como a inserção dos profissionais no mercado de trabalho como **diretrizes** da Lei (incisos V e VI do art. 2º da proposição), interfere na organização e funcionamento da administração pública, matéria que, segundo entendimento jurisprudencial consolidado, seria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência no sentido de que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programas governamentais que criem obrigações para o Poder Executivo, com previsão de gastos e interferência direta na gestão administrativa, configura vício de iniciativa. A título de exemplo, cita-se a ADI 3394/AM, onde o STF estabeleceu que *“a criação de programa de ação administrativa viola a exclusividade da iniciativa do Poder Executivo quando interfere no planejamento, direção e organização da administração pública”*.

Por outro lado, o STF também possui jurisprudência no sentido de que nem toda lei que cria programa governamental interfere na organização e funcionamento da administração pública, a ponto de violar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. É o caso de leis que apenas fixam diretrizes e objetivos de políticas públicas, sem criar órgãos ou determinar a prática de atos administrativos concretos.



ESTADO DO MARANHÃO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO
INSTALADA EM 16 DE FEVEREIRO DE 1835
DIRETORIA LEGISLATIVA

Ademais, o art. 3º da proposição requer a adimplência junto ao Conselho Regional de Enfermagem do Maranhão como forma de habilitação dos profissionais de saúde para inscrição no banco de currículos a ser criado. Tal dispositivo acaba por violar o direito constitucional do livre exercício de trabalho, eis que a inscrição no Conselho Regional de Enfermagem é um requisito indispensável para o exercício regular da enfermagem e de suas atividades auxiliares, motivo pelo qual **exigir a adimplência para a participação de política pública de incentivo ao emprego pode configurar uma “punição política como meio coercitivo indireto para pagamento de tributo”**, tal qual foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7423, em 18/12/2023, que invalidou trechos de resolução do Conselho Federal de Enfermagem que exigiam a quitação de anuidades para que profissionais obtenham inscrição, segunda via e renovação da carteira profissional.

Por conta disso, **sugere-se a supressão do dispositivo acima citado e reformulação dos objetivos e diretrizes, e**, para aprimoramento do presente Projeto de Lei, consoante a norma-padrão da língua portuguesa e a técnica legislativa (indicada na LC 115/2008 e no Manual de Elaboração de Proposições Legislativas da ALEMA), opina-se pela sua aprovação **na forma de Substitutivo, com as alterações propostas em anexo.**

Realizadas as adequações acima, não são visualizados vícios materiais ou formais aptos a invalidar a atividade legiferante para disciplinar a temática *in casu*, que não ultraja parâmetros, valores ou princípios constitucionais.

VOTO DO RELATOR:

Sendo assim, pela fundamentação supramencionada, **opina-se pela aprovação do Projeto de Lei nº 208/2025, na forma do Substitutivo anexo a este Parecer.**

É o voto.



ESTADO DO MARANHÃO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO
INSTALADA EM 16 DE FEVEREIRO DE 1835
DIRETORIA LEGISLATIVA

PARECER DA COMISSÃO:

Os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania votam pela **aprovação do Projeto de Lei Ordinária nº 208/2025**, nos termos do voto do Relator.

É o parecer.

Sala das Comissões “**Deputado Léo Franklin**”, em 10 de junho de 2025.

Presidente: _____

Relator: _____

Membros:

Dep. Neto Evangelista

Dep. Ariston

Dep. Arnaldo Melo

Dep. Ricardo Arruda

Dep. João Batista Segundo

Vota a favor:

Vota contra:



ESTADO DO MARANHÃO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO
INSTALADA EM 16 DE FEVEREIRO DE 1835
DIRETORIA LEGISLATIVA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 208/2025

Institui objetivos e diretrizes para a Política Estadual do Primeiro Emprego para Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem recém-formados, no Estado do Maranhão, e dá outras providências.

Art. 1º Ficam estabelecidos os objetivos e as diretrizes para a Política Estadual do Primeiro Emprego para Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem recém-formados, no Estado do Maranhão.

Parágrafo único. Para fins desta Lei, serão considerados recém-formados os enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem com até 2 (dois) anos de conclusão de sua formação, inscritos junto ao Conselho Regional de Enfermagem do Maranhão (COREN).

Art. 2º São diretrizes da política estadual instituída nesta Lei:

I - a busca pela garantia de proteção de legislação trabalhista aplicada à categoria profissional vinculada;

II - o estímulo de parcerias e convênios com entidades do terceiro setor no intuito de promover ações de promoção da contratação de profissionais recém-formados;

III - a fomentação da geração de emprego e renda para este público;

Art. 3º - São objetivos da política estadual instituída nesta Lei:

I - inserir profissionais aptos no mercado de trabalho;

II - criar Banco de Currículos e/ou Banco de Talentos para enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem recém-formados;

§1º O Banco de Currículos e/ou Banco de Talentos de que trata o inciso II deste artigo será gerido pelo Poder Executivo e suas atribuições serão definidas em regulamento próprio.

§2º Os profissionais que cumprirem os critérios previstos na Política Estadual do Primeiro Emprego, instituída por esta Lei, serão inscritos no Banco de Currículos e/ou Banco de Talentos mencionado no inciso II deste artigo.

Art.4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.