



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI EXECUTIVO Nº 016/2022

Autoria: PODER EXECUTIVO

EMENTA: “REGULAMENTA E AUTORIZA A CESSÃO DE ESTAGIÁRIOS MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO. REGULAMENTA E AUTORIZA A CESSÃO DE ESTAGIÁRIOS MUNICIPAIS.

I – Projeto Poder Executivo.

II – Competência Municipal.

I - RELATÓRIO

Veio a este Departamento Jurídico, para análise.

Trata-se o presente parecer acerca do Projeto de Lei do Poder Executivo nº 016/2022 que “Regulamenta e autoriza a cessão de estagiários municipais e dá outras providências”. Instruem o pedido, no que interessa: (i) Mensagem; (ii) Minuta do Projeto de Lei nº 016/2022.

Em apertada síntese, o Executivo Municipal apresentou o Projeto cujo objetivo é regulamentar e autorizar a cessão de estagiários do quadro de pessoal do Poder Executivo Municipal ao Poder Judiciário e ao Governo do Estado do Espírito Santo, este destinando-se à Polícia Civil.

É o breve relatório, segue Parecer opinativo.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

II – FUNDAMENTAÇÃO E PARECER

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se somente à matéria jurídica envolvida, nos termos de sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes e da decisão do Plenário.

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

Sobre o tema, vale consignar que no Município de Muniz Freire está em vigor a Lei nº 2.095/2010, que “Dispõe sobre a Instituição do Programa de Estágio de Estudantes”.

Segundo Art. 3º da Lei 2.095/2010, que recebeu algumas alterações pela Lei 2.563/2018,

“o estágio dar-se-á nos diversos setores de trabalho da **Administração Direta, Autarquia e Fundacional do Poder Executivo do Município de Muniz Freire** que reúna condições de proporcionar experiência prática em atividades de aprendizagem social, profissional e cultural do estudante, mediante a celebração de Termo de Compromisso a ser firmado com a Instituição de Ensino e com o Educando”, ainda no inciso I, do artigo citado, tem-se que “considera-se como **Setor de Trabalho, as diversas unidades de trabalho identificadas como Departamento e Setor previstos para as respectivas áreas de atuação de cada Secretaria Municipal (...)**”.

Por esta razão esta Procuradoria entende que a aprovação do texto do Projeto em análise ocasionará um conflito de normas, que nada mais é do que duas normas disputando a regência

Página 2 de 10





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

de um mesmo fato típico, antijurídico e punível. Como o nosso ordenamento jurídico não permite tal conflito, sendo este forçosamente harmônico, partimos da premissa que o conflito existente será sempre aparente e nunca real, daí o porquê de se chamar conflito aparente de normas. A doutrina clássica propõe princípios de solução que tratam da hierarquia, cronologia e especialidade, contudo, esta Procuradoria OPINA no sentido de promover-se Emenda Aditiva para que inclua-se texto adicional que altere a Lei nº 2.095/2010 prevendo a possibilidade do estágio se dar em outros entes específicos, sanando quaisquer vícios ou conflitos de normas.

Quanto à iniciativa, não existe vício, eis que o Poder Executivo Municipal tem legitimidade para dispor sobre a contratação de estagiários, no âmbito da competência municipal, constituindo assunto de interesse local, podendo suplementar as legislações federais e estaduais, tem competência para organizar os serviços administrativos, pode dispor sobre a educação e a Proteção à juventude. Por estas razões não foram detectados vícios de competência/iniciativa.

Da Competência Legislativa Concorrente

A previsão legal de concessão de estágio constitui uma nítida implantação de política educacional. Por isso, o município pode legislar supletivamente acerca dos contratos de estágio, mas, sua competência é limitada pelas diretrizes gerais traçadas na legislação federal, haja vista tratar-se de competência concorrente.

Cabe ressaltar que a especificidade do estágio faz com que a natureza jurídica se distancie da noção de contrato de trabalho, desde que observados os parâmetros legais. O termo de compromisso de estágio não se confunde com o contrato de trabalho, tratando-se de política educacional, pelas razões já colacionadas, razão pela qual não é o caso de competência





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

legislativa privativa da União, pois, não se trata de legislação atinente ao Direito do Trabalho (tanto assim que já existe legislação municipal sobre o tema, Lei Municipal n.º 2.095/2010).

O município, por isso, poderia legislar livremente acerca de programas de estágio (como estabelecer critérios de admissão, por exemplo), mas, não pode em suas legislações contrariar as previsões da norma federal. A competência legislativa concorrente se caracteriza pelo fato de ser exercida simultaneamente, sobre a mesma matéria, por cada ente federado. No âmbito da competência concorrente, deve-se observar o princípio da hierarquia das normas, onde a legislação federal tem primazia sobre as leis estaduais e municipais, ao passo que a legislação estadual se sobrepõe, apenas, às leis municipais.

Resta evidente, portanto, tratar-se de competência legislativa concorrente, sendo a primeira conclusão advinda da análise jurídica.

Análise Conceitual do Estágio

O estágio não obrigatório tem por principal finalidade promover formação educacional e experiência profissional aos educandos, devendo atender precipuamente aos interesses do estudante. Em outras palavras, o estágio é um mecanismo jurídico instituído para favorecer o estagiário em sua formação profissional, não visa criar vantagens para as instituições públicas e privadas concedentes, tampouco para as instituições de ensino. O estágio, por isso, nunca pode ser concedido com vistas à obtenção de mão de obra “barata”, o que desnatura o instituto.

Este argumento inicial colide com o teor da mensagem de justificativa do projeto, pela qual fica evidente que o Projeto de Lei foi redigido para atender os anseios do Poder Judiciário e da Polícia Civil local.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

É dizer, em outras palavras, que a contratação de estagiários em graduação visa atender à necessidade primária do Poder Judiciário e da Delegacia de Polícia Civil Municipal, o que se contrapõe à legislação federal, pela qual o estágio deve sempre ter em foco o melhor interesse para o estagiário. Conclui-se pois, que não se pode conceder estágio visando ao interesse da Administração (seja o Poder Executivo ou o Judiciário), visto que o estágio deve ser estabelecido em favor dos estudantes, tratando-se de legislação com cunho social e educacional, não administrativo e trabalhista!

A Lei Federal 11.788/2008, já em seu artigo primeiro, prescreve:

Art. 1º Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.

§1º O estágio faz parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do educando.

§2º O estágio visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho.

As principais características do estágio, portanto, são: **Constituir-se em ato escolar supervisionado**, o que está presente, no caso do projeto de lei em referência, visto que a supervisão do estágio deve ser efetivada e regulamentada pelo Executivo, porquanto entidade concedente; **Ocorrer no ambiente de trabalho**, o que está igualmente presente no caso do projeto de lei em referência. **Constituir-se em preparação para o trabalho**, também presente, pelos mesmos fundamentos. **Desenvolver-se com instituições de ensino superior**, de ensino profissional, médio, últimos anos do ensino fundamental. **Deve fazer parte do projeto**





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

pedagógico do curso, o que se insere no rol das atribuições das instituições de ensino, que, ao celebrar o convênio, deve observar a correlação do curso com as atividades do estágio.

Além disso, urge avocar o §2º, do artigo 3º da Lei 11.788/2008, pelo qual há nítida diferenciação entre termo de compromisso de estágio e contrato de trabalho.

Impossibilidade de Cessão de Estagiários ao Poder Judiciário Local com atual redação da Lei Municipal n.º 2.095/2010 – Vinculação à Emenda Aditiva

O projeto de lei em análise pretende a contratação de estagiários para atender ao Poder Judiciário e à Polícia Civil, por meio de cessão ao fórum local (isso está claramente disposto na mensagem de justificativa) e à Delegacia de Polícia Civil . Esta menção, que constitui a motivação do ato normativo, eiva de vício absoluto o projeto, na medida em que há contrariedade ao disposto no artigo 3º e inciso I do mesmo artigo da Lei Municipal 2.095/2010.

Desta forma, o projeto é ilegal ao prever a contratação de estagiários para celebração noutro Poder, em contrariedade à norma transcrita. Doutra banda, caso haja emenda aditiva, entendo que o projeto torna-se legítimo, caso aprovado em conjunto com a emenda citada, a qual altera a redação do artigo 3º e inciso I da Lei Municipal para prever a possibilidade de cessão a outros Poderes.

Análise sobre a possibilidade jurídica da Cessão

Já de antemão, traremos uma consulta realizada junto ao Tribunal de Contas do estado do Paraná sobre o assunto:





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ PROCESSO Nº: 649498/17
ASSUNTO: CONSULTA ENTIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ INTERESSADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA ACÓRDÃO Nº 3540/18 -
Tribunal Pleno Consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Recebimento de estagiários cedidos pelos Municípios. VOTO pelo Conhecimento da Consulta com a resposta pela Impossibilidade de Celebração de Convênio devido a Falta de Previsão na Lei nº 11.788/08. 1. RELATÓRIO Trata-se de consulta, formulada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na pessoa do seu Presidente, Desembargador Renato Braga Bettge, na qual se indaga se o Poder Judiciário Estadual pode receber estagiários cedidos pelos Municípios, mediante convênio. Relevante assinalar que a Assessoria Jurídica do Tribunal entendeu que cessão seria possível, caso cumpridos três requisitos: a) A previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do Município quanto ao custeio de despesa destinado a outros órgãos públicos, com a respectiva autorização expressa para cessão; b) A celebração de convênio entre o Município e o Poder judiciário, com a observância da Lei Estadual nº 15.608/07, cujo objeto consiste na cessão de estagiários, e c) A previsão no convênio e no termo de compromisso de estágio, no sentido de que a supervisão desse será compartilhada. As Unidades Técnicas entenderam ser vedada a cessão de estagiários pelos municípios, nos termos propostos, pela ausência de previsão legal e pela responsabilidade para acompanhamento e avaliação do estágio. O Ministério Público de Contas (MPC), consoante o Parecer nº 783/18-PGC (peça 12), acompanhou em sua integralidade o entendimento das Unidades Técnicas. É o relatório. 2. FUNDAMENTAÇÃO Observo que a presente consulta atende aos requisitos previstos no art. 38, da Lei Complementar nº 113/2005, razão pela qual deve ser conhecida. Quanto ao mérito, pontuo que a questão deve ser respondida negativamente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece os requisitos para o custeio de despesas de outros entes da Federação pelos municípios:

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Página 7 de 10

Rua João Ivo Aguilar, nº 202 - Centro - Muniz Freire/ES CEP: 29.380-000.

Telefone(s): (28) 3544-1337 / 3544-1611 / 3544-1324



Autenticar documento em <http://www3.camaramunizfreire.es.gov.br/legislacao/autenticidade>
com o identificador 3900310037003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

Segundo o Tribunal, embora tal auxílio financeiro seja permitido, DEVE SER EVITADO, já que os municípios possuem uma capacidade orçamentária inferior aos demais entes da Federação, sendo a contribuição excessivamente onerosa àqueles, podendo haver limitação de outros serviços.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à Consulta TCE/MG nº 703162, ponderou:

A bem da verdade, a teor do art. 18 da Constituição Federal, **o município é autônomo, podendo assumir toda e qualquer obrigação para satisfazer o interesse de sua população, mas não se deve perder de vista que referida autonomia não é um fim em si mesma, mas meio legal de dotar a entidade política de instrumentos capazes de promover os peculiares anseios da comunidade municipal. Nesse sentido, convém não olvidar que o município deve evitar o perigoso e indesejável comprometimento de seu orçamento para arcar com despesas próprias de defensoria estadual, prejudicando, assim, a consecução de serviços que lhes são afetos.** O problema é de autonomia municipal, não é? E de onde vão tirar dinheiro? Da saúde, que tem compromisso de aplicação? Da educação, que tem o FUNDEF? **Enfim, vão tirar dinheiro dessas atividades-fins para jogarem num outro trabalho, num outro serviço que não é obrigação do município?** Superado este ponto, a Lei nº 11.788/2008, que regulamenta as atividades de estágio, estabelece: “Art. 3º O estágio, tanto na hipótese do § 1º do art. 2º desta Lei quanto na prevista no § 2º do mesmo dispositivo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, observados os seguintes requisitos: I – matrícula e frequência regular do educando em curso de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e nos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos e atestados pela instituição de ensino; II – celebração de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino; III – compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no termo de compromisso. § 1º O estágio, como ato educativo escolar supervisionado, deverá ter acompanhamento efetivo pelo professor orientador da instituição de ensino e por supervisor da parte concedente, comprovado por vistos nos

Página 8 de 10





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

relatórios referidos no inciso IV do caput do art. 7º desta Lei e por menção de aprovação final. § 2º O descumprimento de qualquer dos incisos deste artigo ou de qualquer obrigação contida no termo de compromisso caracteriza vínculo de emprego do educando com a parte concedente do estágio para todos os fins da legislação trabalhista e previdenciária.” De acordo com a legislação, como bem pontuado pela COFIT (peça 10), a relação de estágio prevê a participação de três integrantes: o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino, não havendo previsão de uma quarta parte, na qualidade de cessionário das atividades. Além disso, são necessários o acompanhamento e a avaliação do estágio feitos pelo concedente do estágio, situação impossível de ser executada a partir da cedência. Tal obrigação consta no art. 9º, inciso VII, da Lei 11.788/08 e não há previsão de transferência a outro ente. Por fim, a cessão vem sendo considerada irregular pelas Cortes Trabalhistas, além do que o descumprimento das normas legais do estágio pode levar a consideração de existência de relação de trabalho, podendo acarretar em encargos acima das previsões orçamentárias. É a fundamentação. 3. VOTO Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente consulta, formulada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na pessoa do seu Presidente, Desembargador Renato Braga Bettega, com fulcro no art. 38, da Lei Complementar nº 113/2005, para lhe dar a seguinte resposta: **Não é possível a celebração de convênio tendo por objeto a cessão de estagiários pelos municípios ao Tribunal de Justiça, por falta de previsão na Lei nº 11.788/08.** Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, DETERMINO a remessa destes autos à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, encerre-se e archive-se o feito junto à Diretoria de Protocolo (DP) desta ilustre Corte. É o voto.

Por todo o exposto, esta Procuradoria entende que a questão posta em apreciação é possível, desde que proposta a Emenda Aditiva recomendada, contudo, a análise final acerca do deferimento de eventual pedido fica exclusivamente para o Chefe do poder Executivo Municipal, de sorte que a mera legalidade não induz ao atendimento dos demais requisitos dos atos administrativos, quais sejam, a conveniência e ao oportuno atendimento ao interesse público e as formalidades específicas, devendo ser analisado cada caso isoladamente, e atendidos os preceitos inerentes ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

Por fim, nos termos do artigo 271 do regimento Interno da Câmara Municipal, a provação do referido Projeto de Lei dependerá das deliberações por maioria simples de votos em Plenário.

Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.mj, não se vislumbra óbice ao pretendido, visto que o presente Projeto de Lei atende aos pressupostos constitucionais e legais, ressalvado o juízo de mérito da Administração, bem como os aspectos técnicos envolvidos, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, e pelos fundamentos apresentados, conclui-se e exara-se **parecer favorável** desde que promovida a **Emenda recomendada**, prosseguindo-se ao regular processo de tramitação do Projeto de Lei 016/2022, submetendo-o para análise das Comissões Temáticas desta Casa, e posteriormente, à deliberação Plenária. É o PARECER, que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

Muniz Freire/ES, 19 de julho de 2022.

NELIANE NOGUEIRA DA SILVA TRISTÃO

OAB/ES 15.888

PROCURADORA JURÍDICA

