



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 002/2021.

Dispõe sobre o Projeto de Lei CMI n.º 001/2021, de autoria da Exma. Sra. Vereadora Valéria, dos Santos Rosalém e Outros.

1 – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa da Exma. Sra. Vereadora Valéria dos Santos Rosalém e de outros cinco Vereadores, que "Altera a redação do caput do art. 12, da Lei Municipal n.º 3.181, de 17 de agosto de 2010."

A matéria foi protocolizada em 04/02/2021 e lida no expediente da sessão ordinária do dia 08/02/2021, tendo sido publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Espírito Santo – DOM/ES em 05/02/2021.

Em sua justificativa, os Autores da proposição assim asseveram:

"Conforme é do conhecimento de VV. Ex^{as} a Lei Municipal n.º 3.181, de 17 de agosto de 2010, criou o programa municipal de estágio, objetivando contribuir com os educandos no desenvolvimento de competências próprias da atividade profissional que deseja abraçar e como complementação do ensino e da aprendizagem, sempre tendo em mira uma educação para a cidadania e para a qualificação do trabalho, observando as necessidades públicas do Município.

Nesse contexto, previu a Lei suso mencionada, em seu art. 12, que o estágio será concedido, exclusivamente, ao aluno que comprovar residência no Município de Ibiracú. Todavia, a utilização desse advérbio no texto legal, acaba impedindo a possibilidade de alunos de outras localidades, com relevância aos que cursam o ensino superior, nos mais variados cursos, de eventualmente serem aproveitados em estágios de interesse da municipalidade.

Com efeito, embora seja louvável e de relevância impar a oferta de estágio pela municipalidade a alunos que residem no âmbito do Município, a taxatividade do impedimento para concessão, também e eventualmente, a alunos de outros municípios acaba, em última análise, por impossibilitar que a municipalidade tenha estagiários em áreas de relevante importância para suas atividades públicas, notadamente por não dispor, nessas áreas, de estudantes que aqui residem.

Portanto, é compreensível, como já dito, que essa previsão de exclusividade ocorra em relação a alunos do ensino médio ou técnico e do ensino fundamental. Todavia, quer nos parecer que assim não se possa reconhecer em relação ao ensino superior, pelas razões já expostas, de sorte que se está propondo a presente alteração, sem prejuízo de se continuar priorizando e privilegiando os alunos residentes no Município, porém sem engessar o Executivo Municipal, impedindo-o de aproveitar estagiários de outras localidades quando não se verificar atendimento às suas necessidades em áreas específicas para as quais inexistem estudantes que residam no Município."





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Os presentes autos, após a anexação do estudo de Técnica Legislativa, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA:

2.1. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL:

A forma federativa de Estado adotada pelo Brasil na CF/88 implica, entre outras consequências, a distribuição de competências materiais e legislativas a todos os entes que a compõem, de acordo com o critério da predominância do interesse: as matérias de interesse geral devem ser atribuídas à União; as de interesse regional devem ser entregues aos Estados e ao DF; as de interesse local, por fim, aos Municípios.

No que concerne às competências legislativas, a CF/88 as divide em: *a) privativa* (art. 22): atende ao interesse nacional, atribuída apenas à União, com possibilidade de outorga aos Estados para legislar sobre pontos específicos, desde que por lei complementar; *b) concorrente* (art. 24, caput): atende ao interesse regional, atribuída à União, para legislar sobre normas gerais, e aos Estados e ao DF, para legislar sobre normas específicas; *c) exclusiva* (art. 30, I): atende ao interesse local, atribuída aos Municípios; *d) suplementar* (art. 24, § 2º e art. 30, II): garante aos Estados suplementar a legislação federal, no que couber, bem como aos Municípios fazer o mesmo em relação às leis federais e estaduais; *e) remanescente estadual* (art. 25, § 1º): aos Estados são atribuídas as competências que não sejam vedadas pela Constituição; *f) remanescente distrital* (art. 32, § 1º): ao DF são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

A respeito da competência aplicável ao caso, tem-se que ela é de natureza suplementar (art. 30, II, CF/88), na medida em que objetiva alterar regramento existente na Lei Municipal n.º 3.181, de 17 de agosto de 2010, que, a rigor, normatiza, no âmbito local, de forma suplementar, norma geral já existente em âmbito federal em relação ao estágio de estudantes (Lei Federal n.º 11.788/08).

A previsão legal de concessão de estágio (*objeto da Lei Municipal n.º 3.181/10*) constitui uma nítida implantação de política educacional, vez que a Lei claramente distingue o contrato de estágio do contrato de trabalho. Por isso, o Município pode legislar supletivamente acerca do estágio de estudantes, mas, sua competência é limitada pelas diretrizes gerais traçadas na legislação federal, haja vista tratar-se de competência concorrente.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A Constituição Federal, em matéria de educação (art. 24, IX), estabelece a competência concorrente para a União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º) e para os Estados e o Distrito Federal suplementá-las (art. 24, § 2º). Ocorre que o art. 30, inciso II, da CF/88 é claro ao garantir aos Municípios a competência para suplementar as normas federais e estaduais, no que couber.

A interpretação adequada das regras constitucionais de distribuição de competências legislativas é a que garante ampla outorga de poderes aos Municípios, que só não podem criar normas que esbarrem na competência privativa do art. 22 da CF, atribuída rigorosamente à União, nada impedindo, por outro lado, que legislem com base na competência suplementar para atender ao seu interesse local. Tanto é que, caso não se admitisse aos Municípios a competência para legislar sobre matérias versadas no art. 24 da CF/88, não seria possível a formação dos típicos códigos sanitários ("proteção e defesa da saúde" – art. 24, XII), códigos ambientais ("proteção do meio ambiente" – art. 24, VI), códigos tributários e leis de ordenamento territorial ("direito tributário" e "direito urbanístico" – art. 24, I).

Portanto, não se vê impedimento constitucional para que o Município possa editar norma dispendo sobre seu Programa Municipal de Estágio (ou alterá-la), no exercício da competência suplementar, respeitados os limites e os parâmetros da norma de inspiração.

Quanto à iniciativa, para os fins do direito municipal, importa a observância das normas previstas na Constituição Estadual, uma vez que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto nesta (Constituição do Estado), conforme preconizam o art. 125, § 2º, da CF/88 e o art. 109, I, alínea "e", da CE/ES. No caso, importa destacar o que prevê o art. 63 da Constituição Estadual, *in verbis*:

"Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo."

Como já ressaltado em outras oportunidades, o rol de iniciativas privativas do Chefe do Executivo expostas no art. 63 da CE/ES é estrita, não admitindo interpretação ampliada, uma vez que, do contrário, ocorreria subversão do esquema de organização funcional da Constituição, o qual garante a iniciativa concorrente como regra geral, só estabelecendo a iniciativa privativa nos casos expressos.

A Lei Orgânica Municipal, por seu turno, dado o princípio da simetria, também assim prevê, *in verbis*:

"Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções."

À luz de tal orientação, a análise dos termos do Projeto de Lei CMI n.º 001/2021 não permite concluir que haja iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a matéria.

Com efeito, a proposição não está a tratar de servidores públicos em espécie, mas de estagiários, que são equiparados a funcionários públicos apenas para fins penais, conforme determina o art. 327 do Código Penal. Também não se imiscui em tema de organização administrativa ou de pessoal e, tampouco, relacionado à criação, estruturação ou atribuições de secretarias e órgãos do Poder Executivo. Apenas e tão somente substituí a expressão "*exclusivamente*" por "*preferencialmente*" em relação à concessão do estágio para os alunos residentes no Município, inexistindo, pois, qualquer





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

impeditivo para que o Poder Legislativo, por atuação própria, promova a alteração da legislação indicada (no caso, a Lei Municipal n.º 3.181/2010).

Passa-se, então, à análise dos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, em especial, o regime inicial de tramitação da matéria, o processo de votação a ser utilizado e o quórum para a sua aprovação. Em relação a tais requisitos formais, tem-se:

- **regime inicial de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da mesma à *Comissão de Justiça e Redação* (art. 43 do RI) e à *Comissão de Educação, Saúde e Assistência* (art. 46 do RI);

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, II e §§ 2º e 4º, do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples de votos para a aprovação da matéria;

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, que até o presente momento não há inconstitucionalidade formal no Projeto de Lei em apreço.

2.2. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

No caso em tela, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal, Estadual ou da Lei Orgânica Municipal, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual e da LOM.

Não há falar, assim, em ofensa a quaisquer Princípios, Direitos e Garantias estabelecidos nas Constituições Federal, Estadual e na LOM, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

2.3. DA JURIDICIDADE E DA LEGALIDADE:

Analisando o ordenamento jurídico e as decisões dos Tribunais Superiores, não há obstáculo ao conteúdo ou à forma do Projeto de Lei em testilha.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Da mesma forma, a tramitação do projeto, até o presente momento, respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal de Ibiracú (Resolução n.º 007/97).

Quanto ao aspecto da legalidade, importa destacar que a Lei Federal n.º 11.788, de 25 de setembro de 2008, que fixa normas gerais relativas ao estágio de estudantes, em seu art. 1º, é expresso em estabelecer que o "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."

O estágio não obrigatório, portanto, tem por principal finalidade promover formação educacional e experiência profissional aos educandos, devendo atender precipuamente aos interesses do estudante. Melhor explicando: 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.

A Lei Municipal n.º 3.181/2010, a rigor, tem esse foco (*melhor interesse para o estagiário*) e a alteração proposta, igualmente, porquanto é cediço que a municipalidade atua em diversas áreas/campos de conhecimento, que podem contribuir com o aperfeiçoamento profissional do estudante e, a rigor, a taxatividade da exclusiva concessão a residentes no Município, tem potencial de impedir que se concretize ou se disponibilize estágios em áreas de relevância, sobretudo para o ensino superior. Essa análise de mérito, por óbvio, compete exclusivamente aos edis, todavia a referência é importante apenas para enfatizar que a alteração proposta visa oxigenar a norma e torna-la ainda mais coerente com os propósitos enunciados pela Lei Federal n.º 11.788/2008.

Além disso, o projeto de lei em análise atende aos parâmetros da juridicidade, sendo convergente com o ordenamento jurídico e compatível com os princípios jurídicos administrativos.

2.4. DA TÉCNICA LEGISLATIVA:

Como é cediço, 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*". Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A redação do Projeto de Lei é coerente e objetiva, não tendo sido detectados vícios gramaticais. Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95/1998 e do Decreto Federal n.º 9.195/2017, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, conforme destacado, inclusive, no Estudo de Técnica juntado aos autos.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei CMI n.º 001/2021, de autoria da Vereadora *Valéria dos Santos Rosalém e outros*, devendo seguir sua regular tramitação nesta Casa Legislativa.

Plenário Jorge Pignaton, em 12 de fevereiro de 2021.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

