

PARECER JURÍDICO

Requerente: Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: Projeto de Lei n.º 04/2020, o qual “altera dispositivos da lei municipal n.º 1357, de 17 de maio de 2013, e dá outras providências”, e suas respectivas emendas supressiva e aditiva.

Data: 16 de março de 2020

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659

1. Breve Relatório

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca da lisura do Projeto de Lei citado em epígrafe. Pretende a presidência obter nossa manifestação quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem o projeto de Lei e a respectiva mensagem de justificativa, ambos de autoria Poder Executivo Municipal, acompanhados de cópia de Edital de Seleção Pública de Estagiários feita pelo Poder Judiciário, no qual se inclui, inclusive, listagem classificatória dos candidatos concorrentes; também consta emenda supressiva de autoria da vereadora Rosemary Rodrigues Araújo Oliveira e Emenda Aditiva de autoria da vereadora Geny Gonçalves de Melo. Demais considerações serão feitas na fundamentação jurídica.

É, em síntese, o relatório da consulta formulada.

2. Fundamentação Jurídica

2.1 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa

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”. 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.***

2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa

De igual modo, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria contida no projeto de lei se insere no rol das disposições contidas no artigo 29 c/c artigo 7º, I, II, VII, XV e XVI, bem como artigo 52, I, todos da Lei Orgânica Municipal.

É dizer, noutros termos, que **o Poder Executivo Municipal tem legitimidade para dispor sobre a contratação de estagiários** no âmbito da competência municipal, pois: constitui assunto de interesse local (Art. 7º, I, da Lei Orgânica Municipal); pode complementar as legislações federal e estadual (inciso II do mesmo dispositivo); tem competência para ***organizar os serviços administrativos*** (inciso VII do mesmo dispositivo legal); pode dispor sobre a educação e a proteção à juventude (incisos XV e XVI da citada norma).

O tema objeto do Projeto de Lei em referência, ou seja, concessão de estágio não obrigatório a estudantes de pós-graduação, se adequa aos dispositivos avocados. Desta forma, ***se insere no rol de atribuições conferidas ao Poder Executivo Municipal.***

Noutro giro, a matéria objeto do Projeto de Lei (concessão de estágio não obrigatório) **não se inclui** no rol de competência taxativa da Câmara Municipal de Cláudio/MG, à evidência do artigo 33 da Lei Orgânica Municipal.

Por estas razões, ***não foram detectados vícios de competência/iniciativa.***

2.3 Análise da Legalidade e da Constitucionalidade

A análise será fragmentada, no que tange a cada um dos temas relacionados ao objeto do Projeto de Lei, visando alcançar maior transparência na conclusão advinda.

2.3.1 Caracterização de Competência Legislativa Concorrente

A previsão legal de concessão de estágio 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 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 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 1.357/2013).

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.

2.3.2 Análise Dogmática e Conceitual do Estágio

O estágio não obrigatório **tem por principal finalidade promover formação educacional e experiência profissional aos educandos**, devendo atender **precipualemente 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.

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 local.*** É dizer, em outras palavras, que a contratação de estagiários já graduados visa atender à necessidade primária do Poder Judiciário, o que se contrapõe à legislação federal, pela qual o estágio deve sempre ter em foco o melhor interesse para o estagiário.

Em outras palavras: **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 → O que também está presente, pelos mesmos fundamentos.
- ⇒ Desenvolver-se com instituições de ensino superior, de ensino profissional, médio, últimos anos do ensino fundamental ou educação especial → isso será analisado em tópico próprio.
- ⇒ Deve fazer parte do projeto 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 03º da Lei 11.788/2008, pelo qual há nítida diferenciação entre termo de compromisso de estágio e contrato de trabalho. Aludido dispositivo, inclusive, estabelece os requisitos mínimos para a concessão do estágio, *in verbis*:

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.

(...)

§ 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.

A lei, portanto, é cristalina em prever duas possibilidades:

- a) ***Se preenchidos os requisitos legais***, o contrato de estágio é distinto do contrato de trabalho (não configura vínculo de emprego);
- b) Por outro lado, ***se não observadas as disposições legais***, haverá caracterização de vínculo de emprego.

Conceitualmente, estas são as principais disposições relativas ao estágio, que servirão de arrimo à elucidação do tema.

2.3.3 Da Pós-Graduação como Modalidade Integrante da Educação Superior

Primeiramente, é bom ressaltar que a lei estabelece uma nítida diferenciação entre graduação e pós-graduação, vejamos:

Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

(...)

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

(...)

Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.

(...)

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos:

(...)

III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

(...)

Art. 44. **A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:**

(...)

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - **de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização**, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

Logo, nos termos do artigo 44, II, da Lei 9.394/96, apesar da diferenciação entre graduação e pós-graduação, ambas as modalidades **se inserem no conceito de “educação superior”**.

A graduação, portanto, é o curso de formação que, normalmente, é procurado após o Ensino Médio ser finalizado, sendo responsável por formar um profissional em alguma área do conhecimento e levar essas pessoas ao mercado de trabalho de forma direcionada. A graduação pode ser classificada de três maneiras: bacharelado, licenciatura e tecnólogo.

Doutro lado, **a pós-graduação, como a nomenclatura indica, pode ser cursada após a conclusão da graduação**. Aliás, o MEC exige que o aluno tenha diploma na graduação (ou tecnólogo) para realizar esse curso, como requisito indispensável.

Não obstante a diferenciação, ***ambas as modalidades estão inseridas no âmbito da educação superior***, nos termos legais, sendo esta a conclusão advinda da análise deste tópico.

2.3.4 Possibilidade de Concessão de Estágio a Estudantes de Pós-Graduação

O projeto de lei em análise, ao prever a possibilidade de concessão de estágios a estudantes de pós-graduação, **é compatível com a legislação federal e com a Constituição, pois, como demonstrado nos itens anteriores, a Lei Federal, por meio do artigo 01º da Lei Federal 11.788/2008, autoriza a concessão de estágio para estudantes de educação superior, ao passo que o artigo 44, III, da Lei Federal 9.394/96, inclui a pós-graduação como curso integrante da educação superior.** Logo, poder-se-ia dizer, inclusive, que o Projeto de Lei seria desnecessário, visto que a pós-graduação integra a educação superior.

2.3.5 Impossibilidade de Cessão de Estagiários ao Poder Judiciário Local com atual redação da Lei Municipal n.º 1.357/2013 – Vinculação à Emenda n.º 2, Aditiva

O projeto de lei em análise pretende a contratação de estagiários para atender ao Poder Judiciário, por meio de cessão ao fórum local (isso está claramente disposto na mensagem de justificativa). 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 03º da Lei Municipal 1.357, de 17 de maio de 2013, verbis:**

Art. 3º A celebração de convênio com finalidade de recrutamento de estagiários para atuação no Poder Executivo **fica restrito às áreas comuns deste Poder.**

Desta forma, o projeto é ilegal ao prever a contratação de estagiários para celebração noutro Poder, em contrariedade à norma transcrita.

Doutra banda, como houve a apresentação da emenda n.º 2, aditiva, **entendo que o projeto torna-se legítimo, caso aprovado em conjunto com a emenda citada**, a qual altera a redação do artigo 3º da Lei Municipal 1.357/2013 para prever a possibilidade de cessão a outros Poderes.

2.3.6 Legalidade das Emendas Apresentadas

As Emendas apresentadas (supressiva e aditiva) são legítimas, legais e constitucionais, atendendo aos critérios de juridicidade e de boa técnica legislativa.

Quanto à Emenda n.º 01, o critério a ser adotado para a sua aprovação – ou não – é meritório e político, sendo que não há óbice para que o projeto seja aprovado com a redação original (não obstante já exista previsão legal de contratação de estagiários de pós-graduação, como demonstrado alhures).

No que tange à Emenda n.º 02, entendo que a legalidade do projeto está vinculada à sua aprovação, pois, como dito, a atual redação do caput do artigo 3º da Lei 1.357/2013 é incompatível com a mensagem de justificativa do projeto, a qual constitui a motivação do ato normativo.

2.3.7 Tramitação de Ação Direta de Inconstitucionalidade Relacionada ao Tema

Tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 5477, proposta pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público – ANSEMP, visando impugnar a Lei Complementar 462, de 02 de janeiro de 2012, do Estado do Rio Grande do Norte, que “dispõe sobre a criação de estágio para estudantes de pós-graduação, denominado MP Residência”.

A requerente sustenta a inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento na invasão da competência privativa da União para dispor sobre direito do trabalho (art. 22, inciso I, da Constituição Federal).

Alega, ainda, a inconstitucionalidade material do diploma, ao argumento de que a modalidade de contratação criada pela lei não encontra respaldo no art. 37, caput e incisos II e IX, da Constituição Federal. Assevera que o programa de estágio de pós-graduados criado pela lei impugnada “não encontra parâmetro na Lei do Estágio (Lei nº. 11.788/2008), tampouco na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996)”. Argumenta que a lei questionada constitui, na realidade, mecanismo de captação de mão de obra barata, não obstante qualificada, para suprir carência de pessoal.

Foi aplicado o rito abreviado no artigo 12 da Lei 9.868/99, conforme decisão do eminente Ministro Dias Toffoli, datada de 23 de fevereiro de 2016.

O eminente Procurador-Geral da República manifestou-se pela procedência do pedido e pela inconstitucionalidade da norma, conforme parecer datado de 02 de agosto de 2017.

Neste esteio, caso a ação de inconstitucionalidade seja julgada procedente, todas as demais normas que prevejam contratação de estagiários de pós-graduação serão igualmente julgadas inconstitucionais, perdendo seu efeito.

Todavia, como a ADI ainda está em tramitação, entendo não prejudicar a tramitação do presente projeto.

3. Conclusão

À luz dos argumentos expostos, a procuradoria conclui que **o projeto não possui vícios de técnica legislativa, tampouco de iniciativa.**

No que concerne aos aspectos de legalidade, constitucionalidade e juridicidade, tem-se que:

- a) O projeto de lei em análise, ao prever a possibilidade de concessão de estágios a estudantes de pós-graduação, **é compatível com a legislação federal e com a Constituição, pois, como demonstrado nos itens anteriores, a Lei Federal, por meio do artigo 01º da Lei Federal 11.788/2008, autoriza a concessão de estágio para estudantes de educação**

superior, ao passo que o artigo 44, III, da Lei Federal 9.394/96, inclui a pós-graduação como curso integrante da educação superior;

- b) Por outro lado, o projeto de lei em análise pretende a contratação de estagiários para atender ao Poder Judiciário, por meio de cessão ao fórum local (isso está claramente disposto na mensagem de justificativa). Esta menção, que constitui a motivação do ato normativo, **eiva de vício absoluto o projeto**, na medida em que o Município está legislando em contrariedade ao disposto no artigo 03º da Lei Municipal 1.357, de 17 de maio de 2013, o que reclama a aprovação conjunta da Emenda n.º 2, Aditiva.
- c) Além disso, é bom ressaltar que tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 5477, proposta pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público – ANSEMP, visando impugnar a Lei Complementar 462, de 02 de janeiro de 2012, do Estado do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre a criação de estágio para estudantes de pós-graduação. Esta ação, ***caso julgada procedente, conduzirá à inconstitucionalidade de todas as leis que versem sobre contratação de estagiários de pós-graduação***. Todavia, como a ADI ainda está pendente de julgamento, não prejudica o objeto do presente Projeto de Lei.

Por estes motivos, **opinamos pela legalidade, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto, desde que seja aprovado concomitantemente com a emenda n.º 2, aditiva, a qual altera a redação do caput do artigo 3º da Lei Municipal n.º 1.357/2013, passando a prever a possibilidade de cessão.**

É o parecer, *sub censura!*

Cláudio/MG, 16 de março de 2020.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini

Advogado Público

OAB MG 145.659