

PARECER JURÍDICO nº 23/2025 para a Câmara Municipal de Pedralva/MG

Parecer jurídico ao **projeto de lei nº 15/2025**, que “autoriza o Poder Executivo a contratar estagiários de pós-graduação e dá outras providências”.

CONSULTA:

O Presidente da Câmara Municipal de Pedralva, Vereador Valdinei de Paula Silva, solicita um parecer de nossa consultoria sobre o projeto de lei em epígrafe, de autoria do Vereador Alexandre Jhonatan de Souza, que visa criar lei para autorizar o Poder Executivo a admitir estudantes de pós-graduação para atuarem como estagiários na Prefeitura.

PARECER:

Sob o aspecto formal, o projeto está redigido em conformidade com as regras da técnica legislativa.

Quanto ao seu conteúdo, o projeto autoriza o Poder Executivo a admitir estudantes de pós-graduação para realizarem estágios remunerados nos órgãos municipais, em conformidade com a legislação federal, promovendo a integração desses estudantes com o setor público.

Quanto à legalidade do projeto, é entendimento consolidado de que alguns tipos de leis autorizativas são inconstitucionais, face ao que já decidiu amplamente o Supremo Tribunal Federal. Entretanto, recentemente a Suprema Corte brasileira emitiu uma decisão favorável a esse tipo de proposição, em algumas hipóteses, o que impacta diretamente na constitucionalidade das proposições elaboradas pelos parlamentares municipais.

As leis autorizativas de iniciativa parlamentar que costumam ser declaradas como inconstitucionais pelos Tribunais de Justiça e pelo STF são aquelas em que o parlamentar faz uso da estrutura autorizativa a fim de burlar as regras de reserva de iniciativa previstas no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, que contém as hipóteses de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para apresentação do projeto de lei.

Porém, no caso em análise, o parlamentar está dentro de sua competência de iniciativa legislativa, isso considerando que a autorização para se admitir estagiários na Prefeitura não é matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, podendo o Vereador propor leis neste sentido. Assim, o caráter autorizativo deste

projeto não está sendo usado como uma tentativa de contornar a vedação de iniciativa parlamentar.

Estagiários não são servidores públicos, inclusive para fins de incidência do artigo 61, § 1º, II da Constituição Federal (e art. 46, II da LOM). O estágio é um ato educativo supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, com objetivo de aprimorar o educando para o mercado de trabalho. Ele faz parte do projeto pedagógico do curso (conf. art. 1º, § 1º da Lei Federal nº 11.788/08).

Não podemos sequer vislumbrar o estágio como um vínculo empregatício, pois ele não gera essa situação jurídica, respeitado o disposto no artigo 3º da Lei de Estágio. Nem mesmo o estágio não obrigatório, como é o caso dos estudantes de pós-graduação, é considerado como vínculo empregatício (conf. art. 12, § 1º da Lei Federal nº 11.788/08) para fins de enquadramento dessas pessoas como servidores, para efeito de incidência da reserva de iniciativa.

Portanto, não podemos tratar a lei de estágio como sendo de iniciativa reservada ao Prefeito, pois não há amparo legal para tanto. Vale ressaltar que as regras de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, como vem sendo amplamente defendido pelo Supremo Tribunal Federal, pois, a rigor, a prerrogativa da iniciativa legislativa é concorrente a todos os atores (Executivo, Legislativo e iniciativa popular), devendo as regras de iniciativa privativa terem uma interpretação mais contida, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

Voltando ao projeto de lei em si, explicando em outras palavras, não é toda lei autorizativa de iniciativa parlamentar que é inconstitucional, mas apenas aquelas que abordam matérias que são de iniciativa privativa do prefeito, segundo a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município. Assim, se a matéria tratada no projeto é de iniciativa concorrente (entre Executivo e Legislativo), não subsistem motivos para alegação de inconstitucionalidade do projeto por vício de iniciativa.

Vale ressaltar que a norma, em que pese o seu caráter cogente e obrigatório, neste caso específico acaba tendo outro caráter, notadamente orientador. Ela deixa de ser uma norma obrigatória e passa a ser uma declaração de intenção ou declaração de uma meta para o poder público. Quando o Poder Legislativo faz uma lei neste sentido, de certa forma está passando um recado para o Poder Executivo: de que a matéria tem importância para a população ou para a Administração, e de que deve ser encarada como uma prioridade e uma meta a ser perseguida. É uma espécie de chamamento à responsabilidade institucional do Poder Executivo e não necessariamente uma determinação.

Também não há que se cogitar de eventual inconstitucionalidade na proposição legislativa quando acarrete geração ou aumento de despesa para o Município.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o tema 917 na sistemática de repercussão geral, deixou externada a seguinte tese:

“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores.”

Ademais, o projeto em tela não acarreta a geração de despesas imediatas nem obrigatórias, posto que não determina obrigatoriedade nem prazo para que os estagiários sejam admitidos e nem determina como isso ocorrerá. Assim, a circunstância de admitir que a Prefeitura tenha estagiários de pós-graduação em seus órgãos não implica necessariamente em criar despesa para a administração pública, e por isso não há de se falar sobre obrigatoriedade de elaboração de estudo de impacto orçamentário-financeiro.

Como o prazo e a forma de cumprimento da lei são indeterminados, a execução de seu objeto ocorrerá de acordo com as programações a serem posteriormente estabelecidas pelo Poder Executivo, a quem caberá alocar as dotações próprias e suficientes nas futuras leis orçamentárias do Município.

Quanto ao conteúdo do projeto, ele contém algumas diretrizes para a admissão dos estagiários de pós-graduação, que são baseadas essencialmente na lei federal 11.788/2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes. É o caso das definições da duração total e da carga horária de estágio, previstas nos incisos IV e V do artigo 2º.

Quanto ao pagamento de bolsa-estágio, o projeto prevê que seu valor será fixado por decreto do Poder Executivo (art. 2º, III).

Mas cabe registrar que o Município já possui uma lei que regulamenta a realização de estágios estudantis, sendo ela a Lei 1.486/2010, modificada pelas Leis 1.553/2011 e 1.569/2012. Contudo, essa legislação prevê a abrangência dos estágios apenas de forma genérica, permitindo alunos matriculados em cursos de níveis superior e médio. A rigor, os cursos de pós-graduação estão incluídos no conceito de ensino superior, porém a lei municipal não faz referência expressa a eles, de forma que, nesse contexto, o projeto em tela atende a essa necessidade de esclarecimento.

Diante dessa legislação pré-existente, o caminho mais adequado, segundo a técnica legislativa, seria que o novo projeto propusesse o acréscimo ou alteração da Lei 1.486/2010, que trata do mesmo tema. Apesar disso, não há ilegalidade ou inconstitucionalidade na forma como se apresenta esta proposta, de forma autônoma.

Quanto à redação do projeto, devemos fazer algumas ressalvas em relação a alguns termos utilizados que não são apropriados para o regime de estágio de estudantes. Um deles são as referências à “contratação” de estagiários. Conforme dispõe a Lei 11.788/2008 (art. 3º, II), a pactuação de um estágio é feita mediante a

celebração de “termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino”, e não mediante um contrato em sentido estrito. E a celebração desse termo de compromisso é um dos elementos obrigatórios e necessários para afastar a caracterização de vínculo empregatício entre o estudante e o concedente. Por isso o uso da palavra contratação é inadequado ao caso, pois ainda acaba dando uma conotação indevida de contrato de trabalho

A lei federal, por sinal, prevê que o descumprimento dessa exigência (celebração de termo de compromisso de estágio) ou de outras exigências nela previstas faz com que se caracterize “vínculo de emprego do educando com a parte concedente do estágio para todos os fins da legislação trabalhista e previdenciária”.

Por isso é recomendável corrigir-se a terminologia utilizada pelo projeto, substituindo-se o uso da palavra contrato ou contratação por “termo de compromisso de estágio” ou “admissão de estagiários”, na ementa e nos artigos 2º, 5º e 6º.

Com exceção dessa pequena ressalva de terminologia, não vislumbramos qualquer outra ilegalidade no projeto de lei em questão, podendo ele ser considerado regular e legal.

Eis o parecer.

Pedralva-MG, 22 de abril de 2025.

ADAILTON GOMES
SILVA:86971760697

Assinado de forma digital por
ADAILTON GOMES
SILVA:86971760697
Dados: 2025.04.22 13:53:39 -03'00'

Adailton Gomes Silva
Advogado - OAB/MG 76.183

Gustavo Moutinho
Advogado - OAB/MG 169.608