

CONSULTA/0476/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 100/2005, de iniciativa do Prefeito, que “autoriza o Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Mogi Mirim (SAAE) a formalizar termo de cooperação técnica com a Associação Educacional e Assistencial Santa Lúcia, para o fim que específica” – Administração municipal direta, indireta autárquica e fundacional – Implementação de programas municipais de estágio curricular – Competência legislativa municipal – Assunto de interesse local – Observância os preceitos insculpidos na Lei (nacional) nº 11.788/2008, que “dispõe sobre o estágio de estudantes” – Leis autorizativas – Iniciativa privativa do Prefeito – Não vislumbramento de óbices de ordem constitucional ou legal que impeçam a regular tramitação e, quiçá, aprovação pelo Plenário Cameral, porquanto as leis gozam de presunção de constitucionalidade até que sejam declaradas inconstitucionais pelo órgão competente do Poder Judiciário – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de “ Projeto de Lei nº 100/2005, de iniciativa do Prefeito, que *“autoriza o Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Mogi Mirim (SAAE) a formalizar termo de cooperação técnica com a Associação Educacional e Assistencial Santa Lúcia, para o fim que especifica”*, solicitando ainda que se considere *a “competência de iniciativa, a viabilidade do projeto para o SAAE e a Associação Educacional e Assistencial Santa Lúcia, disposições gerais sobre o ajuste celebrado (termo de cooperação técnica, relação entre os termos do projeto de lei e a Lei Federal de Estágio nº11.788/2008” e a indicação de “eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática” e a identificação de “possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”*.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Destarte, como é sabido e ressabido, as Constituições da República (ver incs. I e II do art. 30) e de São Paulo (ver art. 144) conferiram aos Municípios a autonomia legislativa e a competência para legislar sobre assuntos de interesse local – como se afigura ser o caso ora em análise – e, quando for o caso, complementar as

legislações federal e estadual, quando estas forem *omissas* e estiverem presentes *interesses exclusivos* da Municipalidade.

Assim, de maneira geral, nada obsta que os órgãos integrantes da Administração direta, autárquica e fundacional do Município implemente, mediante lei específica e geral, um programa municipal de estágio curricular e/ou estudantes e oportunamente celebre o competente instrumento de ajuste administrativo com tais e quais instituições de ensino (fundamental, médio, técnico e superior) locais ou regionais ou agentes de integração, a exemplo do CIEE – Centro de Integração Empresa-Escola, observados, por certo, os preceitos insculpidos na Lei (nacional) nº 11.788/2008, que “dispõe sobre o estágio de estudantes”, merecendo destaque os Capítulos III e IV, que tratam das partes concedentes e estagiários:

“Art. 9º “As pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, podem oferecer estágio, observadas as seguintes obrigações:

I – celebrar termo de compromisso com a instituição de ensino e o educando, zelando por seu cumprimento;

II – ofertar instalações que tenham condições de proporcionar ao educando atividades de aprendizagem social, profissional e cultural;

III – indicar funcionário de seu quadro de pessoal, com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estagiário, para orientar e supervisionar até 10 (dez) estagiários simultaneamente;

IV – contratar em favor do estagiário seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no termo de compromisso;

V – por ocasião do desligamento do estagiário, entregar termo de realização do estágio com indicação resumida das atividades desenvolvidas, dos períodos e da avaliação de desempenho;

VI – manter à disposição da fiscalização documentos que comprovem a relação de estágio;

VII – enviar à instituição de ensino, com periodicidade mínima de 6 (seis) meses, relatório de atividades, com vista obrigatória ao estagiário.

Art. 10. A jornada de atividade em estágio será definida de comum acordo entre a instituição de ensino, a parte concedente e o aluno estagiário ou seu representante legal, devendo constar do termo de compromisso ser compatível com as atividades escolares e não ultrapassar:

I – 4 (quatro) horas diárias e 20 (vinte) horas semanais, no caso de estudantes de educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional de educação de jovens e adultos;

II – 6 (seis) horas diárias e 30 (trinta) horas semanais, no caso de estudantes do ensino superior, da educação profissional de nível médio e do ensino médio regular.

[...].

Art. 11. A duração do estágio, na mesma parte concedente, não poderá exceder 2 (dois) anos, exceto quando se tratar de estagiário portador de deficiência.

Art. 12. O estagiário poderá receber bolsa ou outra forma de contraprestação que venha a ser acordada, sendo compulsória a sua concessão, bem como a do auxílio-transporte, na hipótese de estágio não obrigatório.

§ 1º A eventual concessão de benefícios relacionados a transporte, alimentação e saúde, entre outros, não caracteriza vínculo empregatício.

§ 2º Poderá o educando inscrever-se e contribuir como segurado facultativo do Regime Geral de Previdência Social.

Art. 13. É assegurado ao estagiário, sempre que o estágio tenha duração igual ou superior a 1 (um) ano, período de recesso de 30 (trinta) dias, a ser gozado preferencialmente durante suas férias escolares.

§ 1º O recesso de que trata este artigo deverá ser remunerado quando o estagiário receber bolsa ou outra forma de contraprestação.

§ 2º Os dias de recesso previstos neste artigo serão concedidos de maneira proporcional, nos casos de o estágio ter duração inferior a 1 (um) ano.

Art. 14. Aplica-se ao estagiário a legislação relacionada à saúde e segurança no trabalho, sendo sua implementação de responsabilidade da parte concedente do estágio”.

Portanto, nesse primeiro aspecto, não se vislumbra vício de constitucionalidade material em propostas legislativas que visam autorizar os órgãos integrantes da Administração Pública Municipal direta, indireta, autárquica e fundacional os competentes instrumentos de ajustes administrativos com tais e quais instituições de ensino (fundamental, médio, técnico e superior) locais ou regionais ou agentes de integração, a exemplo do CIEE – Centro de Integração Empresa-Escola para oferecimento de estágio curricular ou de estudantes

Por outro lado, é notório que cabe à Edilidade autorizar, de modo geral, o Prefeito a praticar determinados atos, a exemplo da “autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e com outros municípios” (ver inc. XIV do art. 31 da LOM) que, saliente-se, afigura-se de duvidosa constitucionalidade.

E isso porque o Chefe do Poder Executivo não precisa ser autorizado a tomar uma providência da qual é o único titular, como, por exemplo, celebrar instrumentos de ajustes administrativos (convênios ou acordo de cooperação técnica) com Entes Públicos ou particulares.

Com efeito, a celebração de instrumentos de ajustes administrativos com entidades públicas ou particulares (seja qual for a denominação que se dê) são atos de gestão administrativa contratual, cuja prática é de competência privativa do Prefeito e não careceria de prévia autorização legislativa, tendo em vista que o Prefeito do Município já se encontra previamente autorizado pela Lei Orgânica do Município a celebrar esses instrumentos jurídicos.

A autorização legislativa faz-se necessária tão-somente para autorizar a realização de despesas públicas para cumprimento dos encargos que serão oportunamente assumidos pela Municipalidade, o que, com as vênias de estilo, não vem a ser o caso ora em análise, já que não se vislumbra na proposição ora em análise quaisquer normas contemplando desembolso, a qualquer título, de recursos públicos municipais.

Ademais, até onde é de nosso conhecimento, encontra-se vigente e eficaz a Lei municipal nº 3.525/2001, que “autoriza o Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Mogi Mirim (SAAE) a realizar convênio e/ou contrato com estabelecimentos de ensino superior e de 2º grau de ensino técnico, para fins de estágio de estudantes regularmente matriculados e que venham frequentando efetivamente os cursos vinculados a estrutura de ensino público e/ou particular, no nível superior e 2º

grau de ensino técnico e que o estágio será realizado em órgãos da Autarquia Municipal, observando-se a legislação nacional e municipal de regência da matéria.

De qualquer maneira, sem adentrar de uma discussão sobre a desnecessidade da edição de uma nova lei municipal autorizativa, não podemos deixar de observar que, se atentarmos para o conteúdo da proposta legislativa (ver *caput* dos art. 1º da proposição ora em análise), constaremos, num primeiro momento, que se trata de proposição legal meramente *autorizativa* e, portanto, não impositiva, ou melhor dizendo, simplesmente outorga uma faculdade ao então gestor público para, segundo critérios de oportunidade e conveniência, executá-la.

Aliás, uma das características – se não a principal – das leis autorizativas é a faculdade de o destinatário da autorização legislativa (*in casu*, o Chefe do Poder Executivo) praticar ou não o ato nela prevista. Vale dizer que, por motivos de oportunidade e conveniência administrativa, os agentes competentes, ou quem lhes faça as vezes, podem ou não atender ao mandamento legal.

Esclareça-se, ainda, que, se o destinatário da autorização, em face das competências que lhe são atribuídas pela Lei Orgânica do Município, é o Chefe do Poder Executivo, só o Prefeito pode desencadear o processo legislativo de leis autorizativas.

José Afonso da Silva ensina que "(...) a iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico-administrativo. A iniciativa legislativa parlamentar de Lei Autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra de iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio" (cf. in

Processo Constitucional de Formação das Leis, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 333).

No mais, reitere-se a assertiva da duvidosa constitucionalidade do inc. XIV do art. 31 da Lei Orgânica do Município, que condiciona a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares à edição de lei autorizativa ou, quiçá, autorização do Poder Legislativo, o que soa, ao nosso ver e ao menos em tese, como afrontosa ao princípio da independência ou harmonia entre os Poderes (ver art. 2º da Constituição da República e art. 5º da Constituição paulista).

A uma porque a celebração de convênios, assim como a celebração de quaisquer outros ajustes administrativos, trata-se de assunto de natureza eminentemente administrativa e, como tal, atinente à gestão administrativa, não carecendo, por isso, de aprovação prévia do Poder Legislativo.

A duas porque o Supremo Tribunal Federal consagrou que “norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de Secretários de Estado à aprovação da Assembleia Legislativa (...) é porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes” (cf. in ADIn. nº 676, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 1º/7/1996).

Confirmando essa jurisprudência, Diogenes Gasparini ensinava que, “no que concerne à lei autorizadora, ressalte-se que o STF, em mais de uma vez, julgou inconstitucional essa exigência, dado entender como violadora do princípio da harmonia e independência dos Poderes (RTJ 94/995 e 115/597; RDA 140/63 e 161/169; RT 599/222). Em abono a essa tese, prescreve o § 2º do mencionado art. 116 – da Lei nº 8.666/93 –, a entidade ou órgão repassador dos recursos dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva. Destarte, adotada tal inteligência, não há necessidade de prévia autorização legislativa para celebração do ajuste, nem de

aprovação a posteriori de quem quer que seja” (cf. *in Direito Administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 879).

No entanto, não se pode negar que, enquanto não declarada, pelo órgão competente do Poder Judiciário, a inconstitucionalidade de uma norma municipal, ela goza da presunção de constitucionalidade e, desse modo, sem prejuízo do nosso entendimento, não vislumbramos vício de constitucionalidade material ou formal na proposição legislativa ora em comento, nem qualquer outra circunstância fática que possa impedir a regular tramitação perante as comissões legislativas temática e Plenário Cameral.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 20 de agosto de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico