



PARECER JURÍDICO Nº 419/2020, DO PODER LEGISLATIVO

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 07/2020 – ORIUNDO DO PODER LEGISLATIVO.

EMENTA DO PROJETO: ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 762, DE 26 DE JANEIRO DE 2018, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CONTRATAR ALUNOS ESTAGIÁRIOS DA REDE DE ENSINO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

I - RELATÓRIO

Conforme requisição de análise jurídica promovida pela Presidência da Mesa Diretora, e pelos vereadores membros das Comissões Permanentes da Casa, o presente parecer traz análise ao Projeto de Lei Ordinária nº 07/2020.

De autoria do Vereador José Maria Caldeira (MDB), o presente Projeto de Lei foi protocolado junto ao Setor de Protocolo e Controle Documental do Poder Legislativo no dia 31 de janeiro de 2020, sob protocolo nº 28/2020, em regime ordinário.

No dia 10 de fevereiro de 2020, a Proposição deu entrada no expediente da Reunião Ordinária. O Presidente da Mesa Diretora, Vereador Ezequiel de Andrade (PR), após a leitura da Proposição pelo 1º Secretário Vereador José Maria Caldeira (MDB), distribuiu a Proposição para as Comissões Permanentes, em regime ordinário.

É o sucinto relatório. Passo a análise jurídica.

II - ANÁLISE JURÍDICA

2.1 – Dos aspectos da Proposição em relação à forma prescrita em Lei

Conforme o Art. 47 da Lei Orgânica de Itapoá, trata-se de matéria, em primeira análise, permissível de iniciativa pelo Poder Legislativo – Vereador.

A Proposição consta instruída com Exposição de Motivos, sendo esse o documento necessário para a análise e tramitação regular da matéria.

O Projeto foi devidamente publicado na pauta com 48h de antecedência, de maneira a garantir o princípio da publicidade e com observância do Art. 152, § 1º, do Regimento Interno da Casa.

O Projeto está em conformidade com os Arts. 126 e 127 do Regimento Interno da Casa, que trata do processo legislativo digital, bem como estão em conformidade com os Arts. 110 e 117 do Regimento Interno da Casa.

Por fim, em análise textual da redação da Proposição, nota-se a observância em relação à Lei Municipal nº 747/2017, que dispõe sobre a técnica legislativa para elaboração de Projetos de Lei.

Assim, na sua forma, a Proposição não apresenta ilegalidades.

2.2 – Dos aspectos da Proposição em relação ao mérito administrativo

De autoria do Poder Legislativo – Vereador, o presente Projeto dispõe sobre a Lei Municipal nº 762, de 26 de janeiro de 2018, que autoriza o Poder Executivo municipal a contratar Alunos Estagiários da Rede de Ensino, e das outras providências.

Conforme análise sintética da Exposição de Motivos, a iniciativa surgiu para atender muitas reclamações por parte dos candidatos a vagas de Estágios, das regras do edital para seleção de estagiários de Prefeitura. Conforme o Vereador autor, é preciso alterar as regras contidas no art. 16, da Lei Ordinária nº 762/2018.

Em análise da Proposição, não há, evidentemente, criação de despesas ao Poder Executivo, uma vez que se trata de alterações pontuais quanto à seleção do programa de estagiários da Prefeitura Municipal de Itapoá. Dessa forma, o Projeto não apresenta impacto orçamentário-financeiro, e portanto não requer a apresentação de Parecer Contábil. Assim, respeita-se os limites e disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000.

Após leitura e análise textual da matéria, a Proposição não conflita com a competência privativa da União Federal (artigo 22 da CF/88) e também não conflita com a competência concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal (Art. 24, da CF/88). Trata-se de matéria tipicamente de interesse local, de competência do Município, nos termos do art. 13 inciso I, da Lei Orgânica de Itapoá.

Em pesquisa da área jurídica da Casa, atesta-se que a respectiva Lei Ordinária nº 762/2018 foi proposta pelo Projeto de Lei Ordinária nº 65/2017, de autoria do Prefeito Marlon Neuber (PR). Agora, o Vereador autor busca alterar, por iniciativa do Poder Legislativo, matéria tipicamente que envolve programa de seleção de estagiários da Prefeitura.

O projeto de Lei não se amolda às vedações legais previstas no art. 49 da Lei Orgânica de Itapoá, isso porque a alteração de alguns pontos da Lei que prevê a contratação de estagiários nesta urbe não se enquadra na iniciativa exclusiva do

Chefe do Poder Executivo quanto ao conteúdo de “servidores públicos do Poder Executivo, administração indireta, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade ou aposentadoria”, já que o projeto de lei de iniciativa parlamentar não visa cuidar da organização da administração pública, visando tão somente alterações no processo de contratação de estagiários:

Art. 49. 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 autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias, departamentos ou diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública;

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

A interpretação do rol de iniciativas privativas do Chefe do Executivo expostas no artigo 49 da Lei Orgânica deste Município é estrita, não admitindo interpretação ampliativa, uma vez que, do contrário, ocorreria subversão do esquema de organização funcional da norma, o qual garante a iniciativa concorrente como regra geral, só estabelecendo a iniciativa privativa nos casos expressos.

À luz de tal orientação, a análise dos termos do Projeto de Lei em questão não permite concluir que haja iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a matéria. Inicialmente, a proposição não está a tratar de servidores públicos em espécie, mas de estagiários, que são equiparados a funcionários públicos apenas para fins de direito administrativo e penais, conforme determina o art. 327 do Código Penal.

Ressalte-se que a Lei Federal n. 11.788/2008 não previu uma forma padrão de como deve ser o procedimento seletivo para a escolha dos estagiários. O que não significa que seja desnecessário selecionar, de maneira criteriosa, os ocupantes das vagas de estágio no setor público.

Dessa forma, reconhece-se que a competência legislativa suplementar estabelecida pelo inciso II, do art. 30, da CF/88, foi utilizada pela propositura, visando alterar diretrizes do processo seletivo simplificado para viabilizar o programa de estágio remunerado e garantir a todos os estudantes o direito de participação, com enfoque no princípio da igualdade.

Sobre o tema é válido discorrer acerca do instituto da iniciativa legislativa no âmbito do direito pátrio.

O sistema de independência de harmonia entre os poderes, adota pela Carta Magna de 1988, tem um dos pontos fundamentais na definição das hipóteses de iniciativa legislativa quanto ao processo legiferante.

Existem, dessarte, casos da chamada iniciativa comum (por alguns chamada de concorrente), em que as proposições legislativas podem ser iniciadas por qualquer Deputado Federal, ou Senador, ou Comissão, ou pelo Presidente da República. Há, ainda a possibilidade de exercício da iniciativa popular (Constituição Federal – CF, art. 61, § 2º). E, em alguns casos específicos, a CRFB/1988 estabelece que somente algumas autoridades podem propor projetos de lei sobre determinados temas: trata-se da iniciativa privativa, também chamada de exclusiva, ou reservada.

De forma reflexa, no âmbito Municipal também existe a reserva de iniciativa em casos específicos, tal qual disposto no art. 49 da Lei Orgânica de Itapoá.

Sobre o tema, Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹ ensina:

O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.

Como já dito, o rol de matérias reservadas ao Poder Executivo devem ser entendidas de forma restrita, ou seja, considerando apenas as hipóteses previstas em lei. Acerca da matéria, o STF² já se decidiu:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

As conclusões supracitadas levam a um veredito inarredável: as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma que se restrinja ao texto legal, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque é possível ampliar, por via interpretativa, o alcance de seu teor.

Vale colacionar, ainda, os termos da decisão do STF nos autos da ADI n. 3.394/AM, que teve como Relator o Ministro Eros Grau. Nesse julgamento, o Pleno declarou constitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que criava programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade. Afastou-se, no voto do Relator, a alegação de inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa, já que, ao revés do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da

1 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.

2 STF. Pleno, ADI-MC n. 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, Julgado em 27.4.2001.

Administração Pública local.

Portanto, não há vício de iniciativa na proposição apresentada pelo Vereador José Maria Caldeira, considerando que as alterações na Lei Municipal de contratação de estagiários não se enquadra na vedação prevista no art. 49, incisos II ou III, da Lei Orgânica de Itapoá e que as singelas alterações visadas pelo presente projeto de lei no que se refere ao processo de seleção de estagiários se limita a instituir diretrizes, parâmetros jurídico-normativos, de conteúdo genérico e abstrato, que deverão ser considerados pelo Poderes Executivo quando da seleção para concessão de estágio remunerado.

Vale ressaltar que a proposição em questão não cria encargos adicionais à estrutura administrativa do Poder Executivo ou subverte o procedimento que já é realizado para seleção de estagiários, considerando que as alterações dizem respeito à: a) alteração de documentos a serem entregues pelos candidatos à vagas de estágio oferecidas pelo Município de Itapoá; b) alteração da nota média de aprovação para concorrer às vagas de estágio, inclusive com respaldo na Portaria n. 189 de 2017 da Secretaria Estadual de Educação; e c) alteração do prazo de vigência do cadastro de reserva de estagiários de 3 (três) para 6 (seis) meses.

2.2 – Quanto às alterações propostas pelo Projeto de Lei em questão

No que se refere à primeira modificação proposta, que diz respeito à ementa da Lei Municipal n. 762/2018, denota-se que a alteração encontra respaldo no princípio da igualdade, primado da Constituição Federal e com previsão expressa nos arts. 5º, caput, e 19, inciso III, sendo que a referida norma legislativa deve deixar claro que poderão inscrever-se no processo seletivo para vagas de estágio alunos de toda rede de ensino, o que inclui a rede pública (municipal, estadual e federal) e a rede particular que possuir registro no MEC.

Art. 1º Fica alterado a ementa da Lei Municipal n. 762/2018, que passa a vigorar com a seguinte redação:

~~Autoriza o poder executivo municipal a contratar Alunos Estagiários da Rede de Ensino e da outras providencias.~~

Autoriza o poder executivo municipal a contratar Alunos Estagiários da Rede de Ensino Municipal e Particular e da outras providencias.

Portanto, no entendimento deste órgão jurídico faz-se necessária a alteração da expressão "da Rede de Ensino Municipal e Particular" para "Rede de ensino público e particular", o que englobará todo e qualquer aluno da rede pública, de qualquer esfera de ensino, bem como da rede particular, para estrita observância do

princípio da igualdade.

A segunda alteração proposta, a fim clarear os objetivos da norma e torná-la livre de contradição e obscuridade, merece reparo em seu texto em virtude de o texto possuir erros gramaticais, o que poderá ser feito pelo próprio vereador responsável pelo projeto de Lei.

Deve-se destacar que o art. 3º da Lei Federal n. 11.788/2008 prevê como requisitos para realização de estágio a matrícula e frequência do educando em curso de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, de educação especial e nos anos finais do ensino fundamental:

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.

A alteração da média para aprovação para o cadastro de reserva para chamamento de esagiários de 5,0 para nota 6,0 encontra amparo inclusive no Plano Estadual de Educação, notadamente pelo texto da Portaria n. 189 de 2017 da Secretaria Estadual de Educação de Santa Catarina, a qual determina que a média anual para aprovação do ensino básico e profissional deverá ser 60% (nota 6,0).

Já no que se refere às alterações propostas sobre a exclusão da média final da nota referente à disciplina de "matemática", denota-se que o critério é objetivo e não se mostra inadequado à avaliação dos alunos, razão pela qual não há motivo para sua exclusão da norma legal.

Finalmente, a alteração do prazo de vigência dos editais e respectivos cadastros de reserva para seis meses em nada altera a competência do Poder Executivo, o qual inclusive terá de despender menor esforço de seu Setor de Recursos Humanos para início de um novo processo seletivo para contratação de estagiários.

III – CONCLUSÃO

Após análise, com observância das recomendações supraindicadas,

tendo sido atendidos esses requisitos, nos demais aspectos, o Projeto de Lei Ordinário n. 07/2020 não apresenta ilegalidades. O objeto do texto é legal e constitucional, e está elaborado conforme os ditames regimentais da Câmara Municipal de Itapoá. Desta feita, opina-se pela regular tramitação, nos termos do Regimento Interno da Casa.

É o entendimento deste corpo jurídico.

Itapoá/SC, 10 de fevereiro de 2020.

Francisco Xavier Soares – OAB/SC 7105 Assessor Jurídico Câmara Municipal de Itapoá [assinado digitalmente]	Karolina Vitorino – OAB/SC n. 57.718 Analista Jurídica Câmara Municipal de Itapoá [assinado digitalmente]
--	---

Documento assinado digitalmente pelo(s) autor(es), em conformidade com o art. 45, §3º e §4º, da Lei Orgânica de Itapoá, Resolução nº 14/2016, e conforme as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Para consultar a autenticidade e integridade do documento, pode-se consultar o site <http://camaraitapoa.sc.gov.br/verificador>