



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 176/2023.

Assunto: Projeto de Lei nº 57/2023 – “Autoriza a Administração Pública Direta e Autárquica a celebrar convênio com instituições de ensino superior para a realização de estágios curriculares obrigatórios, não remunerados, na forma que especifica. (Mens. 17/23)”.

Referência: Processo Legislativo nº3431/2023.

Autoria do Executivo – Mensagem 17/2023.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Autoriza a Administração Pública Direta e Autárquica a celebrar convênio com instituições de ensino superior para a realização de estágios curriculares obrigatórios, não remunerados, na forma que especifica. (Mens. 17/23)”.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste **parecer não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se à **análise técnica** do projeto.

Preliminarmente, insta ressaltar que a E. Comissão de Justiça e Redação se manifestou favorável quanto à urgência.

A proposta em exame no que tange à **competência municipal** encontra respaldo no ordenamento jurídico, pois, por força da Constituição Federal, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

“Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura atende as regras de iniciativa, porquanto a matéria é de competência privativa da Chefa do Executivo ao dispor sobre matéria eminentemente afeta à reserva de administração. Esse foi o entendimento adotado pelo E.TJ/SP ao analisar lei de origem parlamentar que objetivou a regulamentação do estágio de estudantes perante órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluindo a Câmara daquela municipalidade:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Dispositivos da Lei nº 4.062, de 27 de fevereiro de 2019, do Município de Poá, oriunda de projeto de lei parlamentar que regulamentou o estágio de estudantes perante órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluindo a Câmara Municipal, promulgada por esta após suplantado veto integral do Poder Executivo – Alegação do Prefeito de usurpação*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*da competência privativa do Poder Executivo para disciplinar matéria sobre servidor público e seu regime único, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à regulamentação de estágio supervisionado em vários níveis da educação – Estudante, que na qualidade de estagiário, não compõe a estrutura de servidores públicos nem a eles se equipara, conforme Lei Federal 11.788/2008 – **Situação em que cada Poder tem competência para disciplinar sua própria organização interna, incluindo celebrar convênios para estágios, conforme interpretação dos artigos 20, inciso III, 24, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual – Circunstância em que os dispositivos impugnados são apenas válidos para a estrutura do Poder Legislativo, eis que o projeto de lei, e sua aprovação, ocorreu naquela casa e sob seu interesse** – Interpretação que se faz conforme os dispositivos constitucionais elencados, sem redução de texto – DESPESA – Criação pontual de despesa pelo Poder Legislativo, mas sem atingir a estrutura da Administração do Executivo, não usurpa da competência deste (Tema 917 do S.T.F.) - Ação julgada parcialmente procedente.* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2109276-68.2019.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/10/2019; Data de Registro: 04/10/2019)*

Na ocasião restou decidido que lei de iniciativa parlamentar não poderia dispor sobre a organização do estágio no âmbito do Poder Executivo, mas tão somente para a Câmara de Vereadores, a concluir pela possibilidade da iniciativa executiva na propositura em questão.

In casu, da leitura da justificativa percebe-se que a propositura objetiva regulamentar o instituto do estágio não remunerado no âmbito da Administração Direta e autárquica no Município de Valinhos, em conformidade com a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Lei federal nº 11.788/2008 e, em complemento à Lei municipal nº 4.887/2013 regulamentada pelo Decreto nº 8.860/2015 alterado pelo Decreto nº 11.050/2021. Destarte, extrai-se do pretendido art. 6º do projeto que coexistirão os estágios remunerado e não remunerado no Município de Valinhos.

Compulsando o projeto de lei, s.m.j., nota-se observância ao preconizado na lei federal de regência, sendo parcialmente seguida com algumas adequações atinentes ao interesse local.

Noutro giro, a Lei Orgânica do Município de Valinhos consignou expressamente que a autorização da celebração de convênios é matéria que compete ao Chefe do Executivo submeter ao crivo do Poder Legislativo, vejamos:

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(...)

*XIV – **autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município;***

(...)

Todavia, acerca do referido art. 8º, inciso XIV da Lei Orgânica do Município de Valinhos, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da ADI nº 2282700-54.2019.8.26.0000 conferiu interpretação conforme a Constituição, nos seguintes termos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. **Possibilidade de***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação.

*Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. **Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais.** Ação julgada parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282700-54.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)

Grifo nosso.

Assim, conforme a r. decisão colegiada da Corte de Justiça Paulista a autorização para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos somente será cabível em casos excepcionais que resultem em compromissos gravosos para o Município.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, sob o aspecto estritamente jurídico, no concernente à regulamentação do instituto do estágio em âmbito local trata-se de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

matéria de competência municipal (art. 30, I e II, CF) e de iniciativa privativa do Executivo (reserva de administração). Todavia, no que tange a autorização legislativa para convênios infere-se dos precedentes do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que somente será cabível em casos excepcionais que resultem compromissos gravosos para o Município. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 22 de maio de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa

Procuradora - OAB/SP 308.298

Assinatura Eletrônica

Tiago Fadel Malghosian

Procurador - OAB/SP nº 319.159

Assinatura Eletrônica