



Parecer em Consulta 00015/2023-7 - Plenário

Processo: 01665/2023-9

Classificação: Consulta

UG: TRIBUNAL DE JUSTICA - Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Consulente: Magistrado Estadual (ES, DESEMBARGADOR FABIO CLEM DE OLIVEIRA)

**CONSULTA – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO – CONHECER – RESPONDER NOS
TERMOS DO PARECER 3094/2023-7 DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS – ENCAMINHAR CÓPIA DA DECISÃO
AO CONSULENTE – ARQUIVAR**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo senhor Fábio Clem de Oliveira, Presidente do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, em que indaga sobre a viabilidade de cessão de estagiários caso haja lei local que autorize o uso desse instituto quando se mantém o estágio nos moldes da Lei 11.788/2008, bem como sobre a existência de outro instituto jurídico além da cessão.

Após o recebimento inicial por este Relator, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula, que elaborou o Estudo Técnico de Jurisprudência 12/2023. Nessa peça, foi registrada a existência do Parecer em Consulta TC 004/2023, que veda a cessão de estagiário.

Em seguida, os autos foram enviados ao Núcleo de Recursos e Consultas NRC, que, na forma da Instrução Técnica de Consulta 14/2023, opinou por notificar o consulente para complementar o parecer jurídico.

Essa sugestão foi acatada, conforme Decisão Monocrática 762/2023. Atendendo à determinação, o consulente apresentou novo parecer jurídico, juntado aos autos como a Resposta de Comunicação 973/2023.

Encaminhados novamente os autos ao NRC, foi elaborada a Instrução Técnica de Consulta 17/2023-6, na qual a área técnica propõe o seguinte:

[...]

IV – CONCLUSÃO

IV.1 - Por todo o exposto, opina-se por **CONHECER** a presente Consulta, e, no mérito, respondê-la da seguinte forma:

Não há viabilidade de que o estagiário exerça suas tarefas perante outro órgão, entidade administrativa ou outro Poder, mesmo que haja lei local que contenha previsão de sua cessão e que se mantenha o estágio socioeducativo escolar supervisionado, nos moldes da Lei do Estágio (Lei 11.788/2008).

Não há nenhum instituto jurídico além da cessão que possibilite ao estagiário exercer tarefas em outro órgão, entidade administrativa ou Poder.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, por meio do Parecer 3094/2023-7, se manifestou conforme o trecho abaixo reproduzido:

[...]

Isto posto, divergindo da **Instrução Técnica de Consulta 00017/2023-6**, pugna o **Ministério Público de Contas**, pelo seu **CONHECIMENTO**, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Há viabilidade de que o estagiário exerça suas tarefas perante outro órgão, entidade administrativa ou outro Poder, desde que haja lei local que contenha previsão de sua cessão e que se mantenha o estágio socioeducativo escolar supervisionado, nos moldes da Lei do Estágio (Lei 11.788/2008).

Após, vieram os autos conclusos.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

À luz do art. 122 da Lei Complementar 621/2012, bem como das normas regimentais referentes à admissibilidade da Consulta, depreende-se que a análise dos pressupostos desta modalidade processual passa pela verificação, no caso concreto, da legitimidade, do cabimento, da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios, dentre outros requisitos de natureza formal previstos nas normas mencionadas.

No presente caso, em consonância com a análise empreendida na Instrução Técnica de Consulta 17/2023-6, verifico o preenchimento de todos os requisitos de admissibilidade, razão pela qual deve a Consulta ser conhecida.

2.2. DO MÉRITO

Compulsando os autos, verifico tratar-se de Consulta na qual o consulente questiona se seria viável que o estagiário exerça suas tarefas perante outro órgão, entidade administrativa ou até mesmo outro Poder, caso haja lei local que contenha previsão de sua cessão e desde que se mantenha o estágio socioeducativo escolar supervisionado, nos moldes da Lei do Estágio (Lei nº 11.788/2008). Questiona, ainda, se haveria outro instituto jurídico, além da cessão que possibilitaria ao estagiário exercer tarefas em outro órgão, entidade administrativa ou Poder.

No caso *sub examine*, manifestou-se a área técnica por meio da Instrução Técnica de Consulta 17/2023-6, pela inviabilidade de que o estagiário exerça suas tarefas perante outro órgão, entidade administrativa ou outro Poder, mesmo que haja lei local que contenha previsão de sua cessão e que se mantenha o estágio socioeducativo escolar supervisionado, nos moldes da Lei do Estágio (Lei 11.788/2008). Na mesma toada, entendeu inexistir instituto jurídico além da cessão que possibilite ao estagiário exercer tarefas em outro órgão, entidade administrativa ou Poder.

Para que chegasse a tais conclusões, argumentou que:

[...]

Analisando a legislação e a jurisprudência, verifica-se que não é possível a cessão de estagiário mesmo que lei local assim o preveja e que não há outro instituto jurídico que propicie o estagiário a realizar atividades em outro órgão ou ente, como se passa a expor.

Por meio da primeira pergunta, o consulente assim indaga:

1- Há a viabilidade de que o estagiário exerça suas tarefas perante outro órgão, entidade administrativa ou até mesmo outro Poder, caso haja lei local que contenha previsão de sua cessão e desde que se mantenha o estágio sócio educativo escolar supervisionado, nos moldes da Lei do Estágio (Lei nº 11.788/2008)?

Examinando a Constituição Federal, a Lei 11.788/2008 e a jurisprudência, tem-se que não é viável o exercício das tarefas por parte do estagiário em outro órgão ou ente, mesmo que lei local assim autorize.

De acordo com o STF, na ADI 5477, a Lei 11.788/2008 é uma lei nacional que deriva da competência constitucional atribuída à União para editar normas gerais sobre educação (art. 24, IX, CF¹). Segundo a decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade, as leis locais devem ser compatíveis com a Lei do Estágio, como se extrai da ementar abaixo transcrita:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR N. 462, DE 2.2.2012, DO RIO GRANDE DO NORTE. CRIAÇÃO DE ESTÁGIO PARA ESTUDANTES DE PÓS-GRADUAÇÃO. "MP RESIDÊNCIA". MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE. ALEGADA CONTRARIEDADE AO INC. I DO ART. 22, AO § 4º DO ART. 24, AOS INCS. II E X DO ART. 37, À AL. D DO INC.

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.
§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

II DO § 1º DO ART. 61, AO § 5º DO ART. 128 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NORMAS QUE NÃO REGULAM MATÉRIA REFERENTE AO DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE EDUCAÇÃO E ENSINO. COMPATIBILIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS COM AS LEIS NACIONAIS NS. 11.788/2008 e 9.394/1996. AUSÊNCIA DE OFENSA À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, a causa de pedir é aberta, pelo que a adequação ou não de determinado texto normativo é cotejada com todo o ordenamento constitucional vigente quando da edição do dispositivo legal. Precedentes. 2. O programa “MP residente” é atividade de caráter educativo e complementar ao ensino prestado por cursos de pós-graduação, destinando-se a integrar o aluno ao ambiente profissional especializado e relacionar o conteúdo teórico com a prática jurídica no Ministério Público estadual. 3. É concorrente da União, Estados e do Distrito Federal a competência para legislar sobre educação e ensino, nos termos do inc. IX do art. 24 da Constituição da República. Precedentes. 4. A residência jurídica tem por objetivo o aprendizado crítico reflexivo e a contextualização do estagiário no ambiente profissional. Ausência de ofensa à regra do concurso público de contratação temporária por excepcional interesse público, previsto no inc. IX do art. 37 da Constituição da República. Precedentes. 5. Inocorrência de inconstitucionalidade formal ou material das normas previstas na *Lei Complementar n. 462/2012* do Rio Grande do Norte, pela qual criada o programa “MP residente”, por veicular matéria educacional e regulamentar, no Ministério Público estadual. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF. ADI 5477. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 29/03/2021. Publicação: 08/04/2021.)

A ementa acima deixa inequívoco que a Lei do Estágio é uma lei nacional. Como tal, ela deve ser seguida por todos os entes. Isso fica explícito no art. 9º, Lei 11.788/2008, que lista todos aqueles que podem conceder estágio, enumerando os estados e os municípios. Confira-se a redação do dispositivo:

CAPÍTULO

III

DA PARTE CONCEDENTE

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:

A obrigatoriedade de os estados e municípios seguirem a Lei 11.788/2008 é extraída também da ADI 5477, acima mencionada. No voto, o parâmetro utilizado para analisar a lei local impugnada foi a Lei do Estágio, de modo que a compatibilidade com esta implicou o reconhecimento da regularidade da lei estadual, como se verifica do excerto abaixo transcrito da referida ADI:

VOTO

[...]

9. No presente ação direta, no exercício da competência para estabelecer normas gerais sobre educação e ensino, a União editou a Lei n. 9.394/1996, pela qual se estabelecem as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei n. 11.788/08, pela qual se dispõe sobre o estágio de estudantes.

[...]

De acordo com a Lei n. 11.788/2008, o estágio não cria vínculo empregatício de qualquer natureza e deve observar 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" (art. 3º).

No mesmo sentido, é a previsão do art. 8º da Lei Complementar potiguar n. 462/2012:

[...]

13. Pelos dispositivos antes transcritos, verifica-se que nas normas impugnadas são realçados os mesmos critérios apontados na legislação nacional que regulam as disposições atinentes ao estágio, ao impor como requisitos para a admissão de graduandos ou pós-graduandos a a) regular

matrícula do aluno em instituição de ensino; b) celebração de termo de compromisso; c) limitação da jornada de estágio a trinta horas semanais, de maneira a compatibilizar seu exercício com os estudos do educando.

Como se vê, o paradigma para avaliar a regularidade de uma lei local que disponha sobre estágio é a sua compatibilidade com a Lei 11.788/2008. Assim, seguindo o STF, uma lei local que seja compatível com ela é considerada regular, ao passo que uma lei que a contrarie ou extrapole é considerada irregular.

Essa lógica permite responder aos questionamentos do consulente. A Lei 11.788/2008 não prevê a cessão de estagiários ou qualquer outro instituto que possibilite a realização de atividades fora da parte concedente do estágio. Por conseguinte, são irregulares as leis que estabeleçam tal previsão, por contrariedade à Lei do Estágio.

Esse entendimento de que a cessão de estagiários é irregular por não constar da Lei 11.788/2008 é reforçado pela jurisprudência trabalhista. O TST afirmou, em recurso em ação civil pública movida pelo Ministério Público do Trabalho em face de município, haver irregularidade na cessão de estagiários, porque o instituto não é previsto na Lei 11.788/2009. Apesar da constatação da irregularidade, esse fato não seria capaz de justificar a condenação a dano moral coletivo. Confira-se a ementa e trecho do voto:

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.015/2014 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DESVIRTUAMENTO DA FUNÇÃO DE ESTAGIÁRIO – CESSÃO DE ESTAGIÁRIO A OUTRO ÓRGÃO/ENTIDADE – DANO MORAL COLETIVO

1. A alegação de que os estagiários do Município exerciam funções próprias dos servidores, substituindo-os irregularmente em desvio de função, não encontra respaldo no acórdão regional. Óbice da Súmula nº 126/TST.
2. De outro lado, a irregularidade no tocante à cessão de estagiários para outro órgão/entidade não justificaria, por si só, a condenação à reparação por dano moral coletivo.
3. Em que pese o procedimento não esteja previsto na legislação de regência (Lei nº 11.788/2008), é certo que a tutela inibitória definida na origem é suficiente para induzir a adequação da conduta do Réu. De outro lado, também não há elementos nos autos que autorizem a conclusão de

que houve lesão ínsita a interesse coletivo ou difuso, o que não se pode presumir pela mera irregularidade constatada.

VOTO

[...]

De outro lado, a irregularidade no tocante à cessão de estagiários para outro órgão/entidade não justificaria, por si só, a condenação à reparação por dano moral coletivo.

Em que pese o procedimento não esteja previsto na legislação de regência (Lei nº 11.788/2008), é certo que a tutela inibitória definida na origem é suficiente para induzir a adequação da conduta do Réu. De outro lado, também não há elementos nos autos que autorizem a conclusão de que houve lesão ínsita a interesse coletivo ou difuso, o que não se pode presumir pela mera irregularidade constatada.

(Processo: AIRR - 1230-78.2014.5.04.0801. Agravo de Instrumento a que se nega provimento. Órgão Judicante: 8ª Turma Relatora: Maria Cristina Irigoyen Peduzzi. Julgamento: 08/03/2017. Publicação: 10/03/2017. Tipo de Documento: Acórdão.)

Também o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região firmou entendimento, em ação civil pública, de que é irregular a cessão de estagiários a outros órgãos por não haver previsão na Lei 11.788/2008:

EMENTA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CESSÃO DE ESTAGIÁRIOS CONTRATADOS PELO MUNICÍPIO A OUTROS ÓRGÃOS VINCULADOS À ENTES FEDERADOS DIVERSOS. IRREGULARIDADE. A adoção da prática de selecionar estagiários para desempenho de suas atividades em órgãos não vinculados ao poder público municipal representa desvirtuamento dos objetivos da Lei 11788/2008, à medida que o desempenho das atividades não se dá no âmbito do órgão conveniente, em afronta à legislação pertinente, bem como impede a efetiva fiscalização do cumprimento das obrigações e desenvolvimento do aprendizado pela instituição conveniente. Prática que acarreta também violação ao prazo máximo previsto para o estágio no mesmo órgão concedente, bem como possibilita a violação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Recurso do reclamado a que se nega provimento.

VOTO

[...]

No que pertine à regularidade, ou não, da cessão de estagiários, incontroversamente efetuada pelo Município de São Leopoldo, relevante salientar que o estágio curricular é parte do processo ensino-aprendizagem e não pode ser instrumento a serviço da precarização das relações de trabalho.

De sinalar, ainda, que a Lei 11.788/2008 prevê diversos requisitos para a caracterização da relação de estágio, assim enunciados: matrícula e frequência regular do educando em curso 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; existência de unidade em condições de proporcionar experiência prática na linha de formação; realização obrigatória de atividades complementares ao ensino na área de formação do estudante; celebração de termo de compromisso com participação de todos os sujeitos: estudante, parte concedente e instituição de ensino (intervenção obrigatória); compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no termo de compromisso; sistemático acompanhamento pelo professor orientador da instituição de ensino e pelo supervisor da parte concedente (art. 3º, § 2º). Desse modo, a adoção da prática de selecionar estagiários para desempenho de suas atividades em órgãos não vinculados ao poder público municipal representa desvirtuamento dos objetivos da Lei 11788/2008, à medida que o desempenho das atividades não se dá no âmbito do órgão conveniente, em afronta aos princípios legais mencionados, bem como impede a efetiva fiscalização do cumprimento (sic) das obrigações e desenvolvimento do aprendizado pela instituição conveniente.

(TRT da 4ª Região, 6ª Turma, 0020239-72.2014.5.04.0333 ROT, em 22/05/2015, Juiz Convocado Roberto Antonio Carvalho Zonta)

Assim, a jurisprudência é firme no sentido de que a Lei 11.788/2008 é lei nacional, logo deve ser seguida por todos os entes, e que, como ela não prevê a cessão de estagiários nem outro instituto que permita o exercício do estagiário de suas atividades em outro órgão ou entidade, não poderia lei local prever diferentemente.

Com isso, é possível responder a segunda pergunta assim formulada:

2- Há outro instituto jurídico, além da cessão que possibilite ao estagiário exercer tarefas em outro órgão, entidade administrativa ou Poder?

Como já repetido, a Lei 11.788/2008 não prevê nenhuma forma de exercício das tarefas do estagiário em outro local que não a parte concedente do estagiário e participe do termo de compromisso. Essa ausência na lei nacional impede que as leis locais criem previsão nesse sentido. Assim, não há nenhum instituto jurídico além da cessão que possibilite ao estagiário exercer tarefas em outro órgão, entidade administrativa ou Poder.

Mesmo que fosse possível a contrariedade à Lei do Estágio – o que não é –, ainda assim não haveria outro instituto que permitisse o exercício das tarefas em outro órgão, entidade ou Poder. O Direito prevê apenas a cessão para o exercício de atribuições fora do ente e órgão a que vinculado o servidor.

Ocorre que no presente processo há divergência entre o posicionamento acima e o entendimento firmado pelo Ministério Público de Contas no Parecer 3094/2023-7.

Neste documento opinativo, sustenta o *Parquet* de Contas que embora não haja previsão expressa na Lei n. 11.788/2008 (que dispõe sobre o estágio de estudantes) acerca da possibilidade de que o educando seja cedido para exercer suas atividades perante órgão, entidade administrativa ou até mesmo Poder distinto da parte concedente do estágio, igualmente não há previsão de sua proibição.

Argumenta que é possível ao ente federado prever a possibilidade de cessão do estagiário, desde que essa regulamentação seja feita por meio de lei, editada pelo ente que fará a cessão e, concomitantemente, não viole a n. Lei 11.788/2008.

A respeito disso cito o trecho abaixo, reproduzido do referido Parecer:

[...]

Com as devidas vênias, divergimos do entendimento do corpo técnico.

De fato, não há previsão expressa na Lei n. 11.788/2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes, da possibilidade de que o educando seja cedido para exercer suas atividades perante órgão, entidade administrativa ou até mesmo Poder distinto da parte concedente do estágio. Todavia, tampouco há previsão de sua proibição.

Ora, a Lei n. 11.788/2008 estabelece normas gerais sobre o estágio de estudantes. Portanto, cabe ao ente federado regulamentá-la, estabelecendo,

por exemplo, o valor da bolsa, as áreas de atuação dos educandos, o número de vagas a serem preenchidas. Nesse sentido, também é possível ao ente federado prever a possibilidade de cessão do estagiário. Tal regulamentação, é claro, deve ser feita por meio de lei, editada pelo ente que fará a cessão.

Ressalta-se que a regulamentação só será ilícita se violar a Lei n. 11.788/2008. Dessa forma, o órgão cessionário é obrigado a cumprir todas as deveres da parte concedente do estágio previstas na Lei n. 11.788/2008, com exceção da contratação em favor do estagiário de seguro contra acidentes pessoais, se o órgão cedente já houver contratado. Outrossim, a validade da cessão depende da anuência formal do educando e da instituição de ensino.

Seguindo esses termos, o instituto obedece à necessidade social (interpretação sociológica) e à *ratio legis* (interpretação ontológica), qual seja, propiciar o “*aprendizado de competências próprias da atividade profissional e a contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho*” (art. 1º, §2º).

A propósito, no Estado do Espírito Santo, alguns municípios já possuem leis que autorizam a cessão de estagiários. Ao possibilitarem a cessão, os municípios promovem a capacitação de seus habitantes e o desenvolvimento local. Afinal, segundo a teoria do capital humano, investimentos em educação resultam na ampliação de aptidões e habilidades dos indivíduos, tornando-os mais produtivos, o que reflete, conseqüentemente, no desenvolvimento da comunidade ao seu redor.

Na vanguarda do instituto e na busca por atingir as finalidades sociológicas e ontológicas das leis, **legislações prevendo a cessão de estagiários já foram promulgadas no território nacional**, a exemplo dos municípios de Guarda-Mor (MG), Piracicaba (SP), Bauru (SP) e outros^{2 3}:

MUNICÍPIO DE GUARDA-MOR (MG)

LEI ORDINÁRIA Nº 1183, 05 DE JUNHO DE 2017

²Lei nº 801, de 30 de maio de 2017 - Prefeitura Municipal de Espírito Santo do Turvo - Estado De São Paulo: “Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênio com a Polícia Civil do Estado de São Paulo, tendo por objeto a cessão de estagiário para prestar serviços junto à Delegacia de Polícia instalada neste município”.

³ Lei nº 1.603, de 25 de março de 2020 – Prefeitura Municipal de Cláudio – Estado de Minas Gerais: “Art. 5º O caput do artigo 3º da Lei 1.357, de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 3º O estagiário recrutado, nos termos desta Lei, poderá ser cedido a outro Poder mediante convênio”.

Assunto(s): Convênios

DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO MÚTUA ENTRE O MUNICÍPIO DE GUARDA-MOR E O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS

O povo do Município de Guarda-Mor, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou, e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art 1º Fica o Poder Executivo Municipal de Guarda-Mor autorizado a celebrar convênio de cooperação mútua com o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, tendo como objetivo a **cessão de até 02 (dois) estudantes de graduação ou Pós graduação em curso Superior, na condição de estagiários, para prestação de serviços junto ao juízo da Comarca de Vazante-MG.**

Parágrafo Único - A execução do convênio obedecerá aos termos da minuta e plano de trabalho constantes do anexo que integra esta Lei.

MUNICÍPIO DE PIRACICABA

LEI Nº 9.711, DE 13 DE ABRIL DE 2022

Autoriza o Município de Piracicaba a firmar convênio com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, para cessão gratuita de estagiários de nível superior, como forma de complementação e aperfeiçoamento prático de suas atividades acadêmicas e dos trabalhos realizados no âmbito das unidades e delegacias da Polícia Civil instaladas em Piracicaba e dá outras providências.

Luciano Santos Tavares de Almeida, Prefeito do Município de Piracicaba, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições,

Faz saber que a Câmara Municipal de Piracicaba aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei nº 9.711:

Art. 1º Fica o Município de Piracicaba **autorizado a firmar convênio com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, para cessão gratuita de estagiários de nível superior**, como forma de complementação e aperfeiçoamento prático de suas atividades acadêmicas e dos trabalhos realizados no âmbito das unidades e delegacias da Polícia Civil instaladas em Piracicaba.

(...)

Prefeitura do Município de Piracicaba, 13 de abril de 2022.

MUNICÍPIO DE BAURU

LEI Nº 6.633, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2015

Autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar convênio com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O PREFEITO MUNICIPAL DE BAURU, nos termos do art. 51 da Lei Orgânica do Município de Bauru, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênio com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para a cessão de estagiários de direito que serão designados exclusivamente para as unidades judiciárias instaladas na comarca a que pertencer o Município.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Bauru, 27 de fevereiro de 2015.

Nessa toada, também se revela oportuno invocar a compilação de alguns argumentos utilizados pelo Advogado Público, Dr. Rodrigo dos Santos Germini, que em seu Parecer Jurídico para Câmara Municipal de Cláudio fundamentou sua tese quanto à legalidade da legislação para cessão de estagiários da seguinte maneira:

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 suplementar 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.”

[...]

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.

Reforça-se que tal prática é resultado da interpretação sociológica e ontológica da lei: permitir a cessão confere aplicabilidade da norma às relações sociais que lhe deram origem e corresponde às necessidades reais e atuais da sociedade, alcançando-se o propósito da norma.

Com efeito, o mestre João Baptista Herkenhoff leciona que o processo sociológico conduz aos motivos e efeitos sociais da lei⁴. Carlos Maximiliano

⁴ HERKENHOFF, João Batista. Como Aplicar o Direito. 2ª ed., Rio de Janeiro, 1986.

também defende que os fatores sociais devem influir no trabalho do intérprete ao afirmar que “a interpretação sociológica atende cada vez mais às consequências prováveis de um modo de entender e aplicar determinado texto; quanto possível busca uma solução benéfica e compatível com o bem geral e as ideias modernas de proteção aos fracos, de solidariedade humana”⁵.

Nessa senda, o art. 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro dispõe que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

Na verdade, o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 1943848 – PR, referindo-se ao art. 1.814 do Código Civil, decidiu que mesmo o fato do seu rol ser taxativo “*não induz à necessidade de **interpretação literal** de seu conteúdo e alcance, uma vez que a taxatividade do rol é compatível com as **interpretações** lógica, histórico-evolutiva, sistemática, teleológica e **sociológica** das hipóteses taxativamente listadas*”.

Por sua vez, a interpretação ontológica busca pela essência da lei, a sua motivação, a sua razão de ser (*ratio legis*). Deveras, consoante asseverado pelo então Ministro da Corte Suprema Marco Aurélio Mello, no julgamento do Recurso Extraordinário 628.658-RS, em que era relator, a interpretação ontológica também se sobressai à interpretação literal. Senão vejamos trecho daquela decisão:

A competência privativa do Presidente da República prevista no artigo 84, inciso XII, da Carta Federal abrange a medida de segurança, porquanto espécie de sanção penal, inexistindo restrição à concessão de indulto. Embora não seja pena em sentido estrito, é medida de natureza penal, ajustando-se ao mencionado preceito, que **há de ser interpretado ontologicamente, e não literalmente**, conforme busca o recorrente.

Aliás, também nesse contexto, há municípios capixabas – aos quais caberiam obrigatoriamente apenas a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil (art. 211, §2º, da Constituição Federal) – que fomentam a educação superior ao conceder bolsas de estudos a seus moradores para cursos de graduação e pós-graduação, inclusive para serem cursados em estabelecimentos localizados em outros municípios.

⁵ MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

Portanto, seja por interpretação sociológica, seja por interpretação ontológica, seja por ambas, é possível a cessão de estagiário a outro órgão, entidade administrativa ou outro Poder.

Ademais, um órgão, entidade administrativa ou Poder ao ceder estagiário a outro possui características bem próximas a dos agentes integradores, cujas atividades são expressamente autorizadas pela Lei n. 11.788/2008 (arts. 5º e 6º). Eles atuam como auxiliares no processo de aperfeiçoamento do estágio identificando as oportunidades, ajustando suas condições de realização, fazendo o acompanhamento administrativo, encaminhando negociação de seguros contra acidentes pessoais e cadastrando os estudantes, selecionando os locais de estágio e organizando o cadastro dos concedentes das oportunidades de estágio.

Assim, desde que as legislações municipais não colidam com as premissas traçadas pela Lei Federal não haveria óbice à sua edição, tampouco à cessão de estagiários a outros entes públicos.

Isto posto, divergindo da **Instrução Técnica de Consulta 00017/2023-6**, pugna o **Ministério Público de Contas**, pelo seu **CONHECIMENTO**, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Há viabilidade de que o estagiário exerça suas tarefas perante outro órgão, entidade administrativa ou outro Poder, desde que haja lei local que contenha previsão de sua cessão e que se mantenha o estágio socioeducativo escolar supervisionado, nos moldes da Lei do Estágio (Lei 11.788/2008).

No caso em questão, não obstante a fundamentação legitimamente erigida pela área técnica, filio-me, sem qualquer tipo de ressalva, ao entendimento esposado pelo Ministério Público de Contas, por entender inexistir vedação expressa à cessão de estagiários na Lei Federal n. 11.788/2008, bem como estarem devidamente colocados os requisitos complementares necessários à viabilização da hipótese tratada nos autos.

Ante todo o exposto, divirjo⁶ do entendimento da área técnica e acompanho integralmente o Parecer 3094/2023-7 do Ministério Público de Contas, de modo que

⁶ Divergência em relação à impossibilidade jurídica de que estagiário exerça suas tarefas perante outro órgão, entidade administrativa ou outro Poder, mesmo que haja lei local que contenha previsão de sua cessão e que se mantenha o estágio socioeducativo escolar supervisionado.

VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RELATOR

1. PARECER EM CONSULTA TC-0015/2023-7

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas:

1.1. Conhecer da presente Consulta, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 122 da LC 621/2012;

1.2. No mérito, **responder aos questionamentos** realizados em conformidade com os termos delineados no Parecer 3094/2023-7 do Ministério Público de Contas;

1.3. Encaminhar ao Consulente cópia da decisão, bem como do Parecer 3094/2023-7 do Ministério Público de Contas;

1.4. Arquivar, após trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 03/08/2023 - 37ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (em substituição).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões