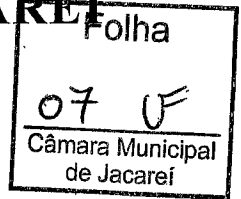


# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



**ASSUNTO:** Projeto de Lei do Legislativo nº 29, de 15/07/2020, de autoria da Vereadora Lucimar Ponciano

**“Dispõe sobre a reserva, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Jacareí, de 10% (dez por cento) de vagas de estágio para estudantes PCD – Pessoa com Deficiência”.**

## **PARECER Nº 144/2020/SAJ/WTBM**

Trata-se de Projeto de Lei de autoria da Vereadora Lucimar Ponciano, que dispõe sobre a reserva de vagas de estágio, na Administração Direta e Indireta de Jacareí, para estudantes que sejam PCD – Pessoas Com Deficiência.

Conforme consta na Mensagem que acompanha a propositura, a intenção é fortalecer a inclusão das pessoas com deficiência, proporcionando condições para demonstração de suas habilidades e competências.

A autora ainda destacou que a Lei Municipal nº 5365, de 18/06/2009, a qual trata dos estágios na Administração local, não dispõe sobre reserva de vagas para os estudantes PCD.



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha
08 VF
Câmara Municipal de Jacareí

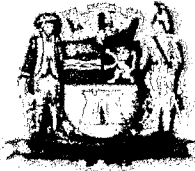
A proposta; de fato, nos parece relevante. Todavia, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem decidido que as leis municipais propostas pelo Legislativo acerca de reserva de vagas de estágio padecem de vício de constitucionalidade, vez que a iniciativa para a matéria seria exclusiva do Chefe do Executivo.

A propositura ora em análise seria contrária ao princípio constitucional da tripartição dos Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal, pois intervém na organização da Administração Municipal. Nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de iniciativa parlamentar que obriga o Poder Executivo local a reservar vagas de estagiários para pessoas deficientes no serviço público municipal. Inadmissibilidade. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Ação procedente.

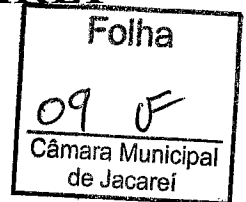
(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9048970-97.2008.8.26.0000; Relator (a): Celso Limongi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 16/07/2008; Data de Registro: 07/08/2008)

A Lei Orgânica do Município de Jacareí (Lei 2761/1990) não menciona “estágios” ou “estagiários” em seu bojo, mas dispõe claramente que a criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública é matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (artigo 40, III). Com base em norma semelhante, o



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios julgou inconstitucional a Lei Distrital nº 3.069, de 29 de agosto de 2002:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.069/2002. PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. RESERVA DE VAGAS PARA ESTÁGIO E DECORRENTES DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR. OFENSA AOS ARTIGOS 53, CAPUT, 71, § 1º, I, II E IV E 100, VI E X, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS EX NUNC.

1. Nos termos dos artigos 53, caput, 71, § 1º, I, II e IV e 100, VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, os poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal são independentes e harmônicos entre si e compete privativamente ao Governador a iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria e criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública.

2. A matéria veiculada no diploma legal objeto do presente controle abstrato de constitucionalidade relaciona-se diretamente à atividade administrativa do Chefe do Executivo do Distrito Federal, o qual é o único



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha
10 F
Câmara Municipal de Jacareí

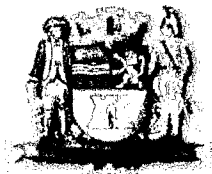
autorizado a dispor sobre normas que regulamentem e restrinjam a forma de contratação de pessoal (art. 71, § 1º, I, da LODF) - como a imposição de reserva de percentual de vagas de estagiários -; sobre atribuições dos órgãos e entidades da administração pública (art. 71, § 1º, IV, da LODF) - tal qual as dos arts. 2º e 3º, caput e § 1º da referida lei - e sua organização e funcionamento (art. 100, X, LODF) - como a reserva de vagas em contratos de prestação de serviço.

3. Encontram-se presentes razões de segurança jurídica para, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, se conceder efeitos *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*.

Assim, salientando que não cumpre a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos manifestar-se sobre o mérito da proposta, julgamos que a mesma não apresenta condições para prosseguimento, pelo que opinamos pelo seu arquivamento.

Outrossim, caso seja outra a decisão, antes de ser levada a Plenário deverá ser submetida às Comissões de: a) Constituição e Justiça; b) Obras, Serviços Públicos e Urbanismo; c) Segurança, Direitos Humanos e Cidadania.



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha
11 05
Câmara Municipal de Jacareí

Para aprovação é necessário do voto favorável da maioria simples, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara.

Este é o parecer *sub censura*.

Jacareí, 16 de julho de 2020

**WAGNER TADEU BACCARO MARQUES**  
CONSULTOR JURÍDICO-LEGISLATIVO  
OAB/SP Nº 164.303



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº

**Acórdão**



Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de iniciativa parlamentar que obriga o Poder Executivo local a reservar vagas de estagiários para pessoas deficientes no serviço público municipal. Inadmissibilidade. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Ação procedente.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 160.026.0/7**, da comarca de São Paulo, em que é requerente o **Prefeito do Município de Franca**, sendo requerido o **Presidente da Câmara Municipal de Franca**:

**Acordam**, em Sessão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por unanimidade de votos, julgar procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 6.355, de 09 de maio de 2005, do município de Franca.

O Prefeito do Município de Franca promoveu a presente ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 6.355, de 09 de maio de 2005 (fls. 22), que "autoriza o Executivo Municipal a celebrar convênios sobre estagiários e dá outras providências, criando reserva de vagas de estagiários para pessoas deficientes no serviço público municipal".

Adin nº 160.026.0/7 - São Paulo (voto n. 18.294)



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha 13 05
Câmara Municipal de Jacareí

Alega o autor, em resumo, afronta aos artigos 5º., "caput", parágrafos 1º e 2º; 19, inciso VIII; 24, parágrafo 2º, 1 e 2; 47, inciso II; e 144, "caput"; da Constituição Estadual, visto que, ao editar a referida lei, o Poder Legislativo obrigou o Poder Executivo a criar reserva de vagas de estagiários para pessoas deficientes no serviço público municipal, sem, no entanto, apontar os recursos necessários para fazer face às despesas decorrentes.

Afirma, ainda, que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal local, contém vício de origem, afrontando o princípio da independência e harmonia dos poderes, porquanto invadira esfera de atuação reservada ao Poder Executivo, a quem caberia exclusivamente a organização administrativa do Município de Franca.

Deferida a medida liminar para suspender, com efeito "ex nunc", a eficácia e a vigência do dispositivo (fls. 102).

Vieram as informações prestadas pela Câmara Municipal de Franca (fls. 111/117), sustentando a legitimidade constitucional da lei, sob o argumento de que a lei impugnada visa a tratamento prioritário e adequado que propiciem a inserção no setor público de pessoas portadoras de deficiência.

O Procurador Geral do Estado deixou de se manifestar afirmando não ter interesse na defesa do texto impugnado, por se tratar de matéria exclusivamente local (fls. 120/122).

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 124/128).

É o relatório.

Adin nº 160.026.0/7 - São Paulo (voto n. 18.294)



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Procede a presente ação.

Claramente inconstitucional a Lei nº 6.355, de 09 de maio de 2005, do Município de Franca, que autorizou o Executivo Municipal a celebrar convênios sobre estagiários e dá outras providências, criando reserva de vagas de estagiários para pessoas deficientes no serviço público municipal.

Ora, na medida em que a lei aqui impugnada cria uma obrigação para o Poder Executivo, está ela interferindo nas atribuições de caráter administrativo de órgão público municipal e, por isso, vedada a iniciativa legislativa ao Poder Legislativo Municipal por seu vereador.

Nesse sentido, inegável é que a ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência do Chefe do Executivo resulta transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º da Constituição Estadual.

Aliás, como bem salientou o Exmo. Presidente deste E. Tribunal, Des. Luiz Tâmbara, cuida-se, em princípio, "de típico ato de organização dos serviços da Municipalidade, de competência exclusiva do Prefeito. Lembre-se que, na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades: planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura (cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 10ª edição, Malheiros, p. 575).

Em casos semelhantes ao ora em exame, tem o Colendo Plenário do Tribunal de Justiça, de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e

AdIn nº 160.026.017 - São Paulo (voto n. 18.294)





**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4

Folha
15 F
Câmara Municipal de Jacareí

providências afetas ao Chefe do Poder Executivo. Foi fixado, em recente julgado, que *"Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito"*. (ADIn nº 53.583-0, Relator Fonseca Tavares, no mesmo sentido, ADIn nº 43.987, Relator Oetterer Guedes; ADIn nº 38.977, Relator Des. Franciulli Netto; ADIn nº. 41.091, Relator . Des. Paulo Shintate).

Com efeito, sob premissas basilares repartem-se as funções do Estado. Uma é a função de administrar. Outra é a de legislar. Dessa dicotomia, por força do princípio da separação de poderes – verdadeira cláusula pétrea entre nós – criaram-se o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o primeiro com a função típica de administrar e o segundo com a função típica de fiscalizar os atos do poder público e de legislar. No âmbito do Estado federado de São Paulo, essa separação de funções está formalizada no artigo 5º de sua Constituição.

Assim, quando impõe a Câmara ao Prefeito Municipal de Franca a estrita observância de reserva no tocante ao preenchimento de vagas do estágio a que se refere o parágrafo 4º da Lei nº 6.355, de 09 de maio de 2005, a disposição mostra-se exorbitante das funções do Poder Legislativo, com desprezo evidente à competência do Chefe do Executivo, comprometendo suas funções de organizar, superintender e dirigir os serviços públicos.

AdIn nº 160.026.017 - São Paulo (voto n. 18.294)



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

5

Folha
16 F
Câmara Municipal de Jacareí

Aliás - destacava o saudoso Hely Lopes Meirelles - em sua função normal e predominante sobre as demais, "a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias da conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" (ob. cit., 12ª. Edição, pág. 576).

Com isso, conforme bem observado no d. parecer da ilustrada Procuradoria Geral de Justiça, "Em que pese a relevante intenção do parlamentar que apresentou originariamente referida propositura, o fato é que ela interfere no âmbito da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional.

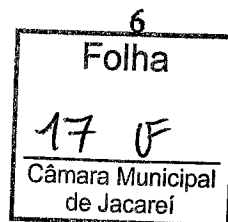
Referido diploma, na prática, criou obrigação para a administração local, invadindo a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes".

Não restam dúvidas de que a Câmara Municipal, ao editar a Lei nº 6.355/2005, usurpou do Executivo local atribuições

Adin nº 160.026.017 - São Paulo (voto n. 18.294)



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



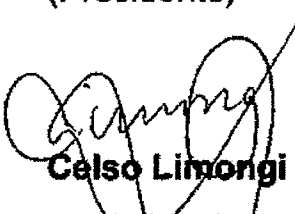
pertinentes às suas atividades, contrariando normas constitucionais e o princípio da independência e separação dos poderes.

Em face do exposto, julgam procedente a ação, declarando inconstitucional a Lei Complementar nº 6.355, de 09 de maio de 2005, do Município de Franca, referendada a liminar:

Participaram do julgamento os Desembargadores Jarbas Mazzoni (Presidente com voto), Luiz Tâmbara, Ruy Camilo, Munhoz Soares, Canguçu de Almeida, Aloísio de Toledo César, Penteado Navarro, Ivan Sartori, Palma Bisson, Armando Toledo, A.C. Mathias Coltro, José Santana, José Reynaldo, J. Roberto Bedran, Reis Kuntz, Boris Kauffmann, Paulo Travain, Ademir de Carvalho Benedito, Renato Nalini e Arthur Marques, com votos vencedores.

São Paulo, 16 de julho de 2008.

  
**Jarbas Mazzoni**  
(Presidente)

  
**Celso Limongi**  
(relator)



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha
18 F
Câmara Municipal de Jacareí

## Projeto de Lei nº 029/2020

**Ementa:** *Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que cria reserva de vagas em estágio para estudantes PCD, nos termos em que específica. Inconstitucionalidade. Vício Formal. Vício de iniciativa. Prefeito. Precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo. Mesa Diretora. Saneamento. Arquivamento.*

### DESPACHO

Aprovo parcialmente o parecer de nº 144/2020/SAJ/WTBM (fls. 07/11) por seus fundamentos.

No entanto, acresço que o capítulo **não** aprovado do parecer se refere a absoluta impossibilidade de promoção da matéria.

Isso porque, de fato, há possibilidade de acolhimento da tese ventilada no judicioso parecer, de violação ao art. 40, inc. III, da Lei Orgânica do Município (LOM).

No entanto, também é **possível ao Parlamento**, por sua própria iniciativa, ventilar o tema em tela, **desde que** exclusivamente no âmbito do Poder Legislativo, considerando a autonomia de cada Poder.

Isto é, o Vereador pode promover a citada reserva de vagas de estágio, desde que limitado ao âmbito da Câmara. **Não** pode promover tal reserva no âmbito do Poder Executivo, sob pena de usurpação de competência para deflagrar o competente processo legislativo. Nesse sentido:



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha

19 5

Câmara Municipal  
de Jacareí

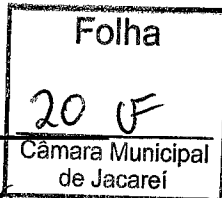
## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

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 suplantar veto integral do Poder Executivo Alegação do Prefeito de **usurpação 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**



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



**procedente.** (TJSP. Órgão Especial. ADIn nº 2109276-68.2019.8.26.0000. Rel. Des. Jacob Valente. Julgado em 02/10/2019)

Portanto, se a propositura se limitasse exclusivamente ao âmbito da Câmara Municipal, poderia prosseguir **desde** que subscrita pela Mesa Diretora do Legislativo, pois, conforme dispõe a LOM, compete à Mesa tal atribuição, confira-se:

Artigo 25 - À Mesa, dentre outras atribuições, compete:

(...)

**II - propor projetos sobre a organização administrativa da Câmara,** funcionamento, polícia, criação e transformação ou extinção de seus cargos, empregos e funções de seus serviços, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

Por fim, a esgotar o tema, a reserva de 10% de vagas de estágio para *Pessoa Com Deficiência* – PCD, **inclusive no âmbito Municipal**, já é objeto de expressa previsão da Lei Federal nº 11.788/2008:

Art. 17. O número máximo de estagiários em relação ao quadro de pessoal das entidades concedentes de estágio deverá atender às seguintes proporções:

(...)

§ 5º Fica assegurado às pessoas portadoras de deficiência o percentual de **10% (dez por cento)** das vagas oferecidas pela parte concedente do estágio.



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha
21 5
Câmara Municipal de Jacareí

Ante todo o exposto, a propositura não comporta saneamento, visto que nem mesmo sua apresentação pela Mesa Diretora do Legislativo, traria modificações ao quanto já previsto pela Lei Federal supra transcrita.

Assim, a nobre proposta legislativa possui flagrante vício formal de inconstitucionalidade, sem possibilidade de reparo via emenda ou substitutivo e, por tais motivos, recomendo o **ARQUIVAMENTO** da propositura conforme disposto pelo artigo 45, *caput*<sup>1</sup>, e artigo 88, inciso III<sup>2</sup>, ambos do Regimento Interno.

A Secretaria Legislativa para prosseguimento.

Jacareí, 17 de julho de 2020.

**Jorge Alfredo Cespedes Campos**  
*Secretário-Diretor Jurídico*

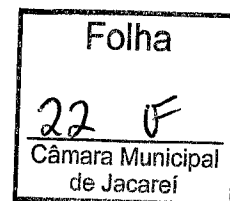
<sup>1</sup> Art. 45. O projeto que for rejeitado por receber parecer contrário de todas as Comissões a ele pertinentes ou pelos motivos previstos no artigo 88 deste Regimento Interno, deverá ser arquivado mediante despacho do Presidente da Câmara, salvo requerimento proposto pela maioria absoluta dos membros da Câmara solicitando o seu desarquivamento, promovendo sua automática tramitação.

<sup>2</sup> Art. 88. A Presidência arquivará qualquer proposição:

III - manifestamente ilegal, inconstitucional ou anti-regimental, quando assim se manifestar a Consultoria Jurídica e a critério do Presidente, após a aprovação ou não do parecer jurídico.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo



**Registro: 2019.0000823393**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2109276-68.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE POÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POÁ.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, ELCIO TRUJILLO E CRISTINA ZUCCHI.

São Paulo, 2 de outubro de 2019.

**JACOB VALENTE**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**





**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n°  
2109276-68.2019.8.26.0000**

**Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE POÁ**

**Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POÁ**

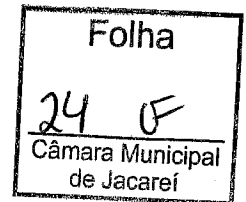
**VOTO N° 31.221**

\*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Dispositivos da Lei n° 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 da competência privativa do Poder Executivo para disciplinar matéria sobre servidor público e seu regime único, violando a separação dos 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.\*

**1** – Trata-se de ação ajuizada pelo Prefeito do Município de Poá a pretender a declaração de inconstitucionalidade de alguns



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo



dispositivos da Lei Municipal nº 4.062/2019, de iniciativa parlamentar, objeto de seu integral veto que foi suplantado pela Câmara local, que disciplina a oferta de estágio para estudantes da rede de ensino público e particular em órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. Diz que os artigos 5º, 7º, incisos I, II, III, IV, V e seu parágrafo único, bem como o § 1º do artigo 9º, todos da referida Lei, criaram obrigações, inclusive financeiras, ao Poder Executivo, violando o princípio da separação dos Poderes consagrados nas Constituições Federal e Estadual, além da sua Lei Orgânica.

Concedeu-se parcialmente a tutela cautelar para restringir a eficácia da lei objurgada somente ao âmbito da Câmara Municipal (fls. 31/32), decisão mantida monocraticamente no âmbito de embargos declaratórios opostos (fls. 54/55).

Após regular citação, a Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (fls. 62).

O Presidente da Câmara Municipal, devidamente notificado, ofertou as informações de fls. 44/49, sustentando, em síntese, que não houve ofensa ao princípio da separação dos poderes por vício de iniciativa, eis que não se criou qualquer obrigação ao Poder Executivo ou se invadiu área de planejamento, organização ou gestão de cargos públicos.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, no seu parecer de fls. 65/74, opina pela procedência da ação, sob a premissa da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para disciplinar sobre servidor público e o seu regime jurídico.

É o sucinto relatório.

**2.1 – DO ESTÁGIO DE ESTUDANTES  
NO MUNICÍPIO DE POÁ**

Leitura da inicial revela a intenção de declaração de inconstitucionalidade dos artigos 5º, 7º, incisos I, II, III, IV e V, e do § 1º do artigo 9º da Lei 4.062/2019, de iniciativa parlamentar (fls. 11/14):

LEI Nº 4.062, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2019

Dispõe sobre o estágio de  
estudantes de  
estabelecimentos de  
ensino público e  
particular em órgãos da  
Administração pública  
direta, autárquica e  
fundacional da estância  
hidromineral de Poá,  
incluindo a Câmara  
Municipal.

(Projeto de Lei nº 081/2018, do vereador  
Saulo de Oliveira Souza)

[...]

**Artigo 5º** - A quantidade de vagas para  
estágios será estabelecida anualmente,  
podendo a definição recair individualmente  
por modalidade ou etapa de ensino e por curso  
de formação profissional.

[...]

**Artigo 7º** - O estágio curricular será  
efetivado por meio de convênio entre a  
instituição pública e as instituições de  
ensino, onde entre outras condições deverá  
conter:

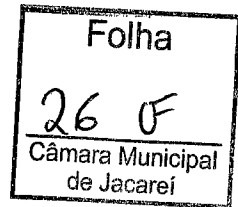
- I** - as obrigações das partes;
- II** - as condições de seleção;
- III** - o horário do estágio a ser cumprido  
pelo educando;
- IV** - o tempo de duração do estágio;
- V** - causas de rescisão ou desligamento.

[...]

**Artigo 9º** - ...



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



§ 1º - no caso de bolsa-auxílio, a mesma será estipulada com base na Unidade Fiscal de Poá (UFIP), conforme nível e carga horária diária, sendo esta nunca superior ao menor salário pago aos servidores efetivos da respectiva instituição pública contratante.

Pois bem. Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme artigo 30, inciso I, da CF. Entretanto se faz necessária observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

**"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).**

No caso em testilha, o Poder Legislativo do Município de Poá, por iniciativa de um de seus vereadores, tramitou o PL nº 081/2018 convertido na lei objurgada, cujo objeto primário não é a disciplina sobre



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



servidor público e seu regime jurídico, mas apenas a regulamentação de estágios curriculares de educação superior, profissional, especial, do ensino médio ou dos anos finais do ensino fundamental, dentro do espectro da Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008.

Com efeito, na referida Lei federal está bem delineado que o estágio é componente obrigatório ou opcional do currículo escolar do educando, necessário à sua formação no nível de educação em que estiver matriculado. O estagiário, por sua vez, nada mais é do que um estudante que se submete a uma jornada de atividades de ensino supervisionada (não é trabalho) no estabelecimento conveniado, de forma voluntária ou mediante bolsa previamente estipulada (artigos 10 e seguintes da referida Lei).

Considerando que a Lei 11.788/2008 estabelece que as pessoas jurídicas de direito interno, de quaisquer dos Poderes, pode firmar convênios para estágios, remunerados ou não (artigo 9º), à evidência, cada um deles teria competência privativa para discipliná-lo no âmbito da sua estrutura.

Nesse aspecto, segundo a Constituição Paulista, pelo princípio da simetria, o Poder Legislativo Municipal tem competência para iniciativas de leis que digam sobre sua estrutura interna, exceto as que invadam a competência privativa do Poder Executivo, segundo rol taxativo:

**CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

**Artigo 20** - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

[...]

**III** - dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, emprego e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

**Artigo 24** - A iniciativa das leis



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo



complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**Artigo 47** - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

**II** - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

**XI** - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

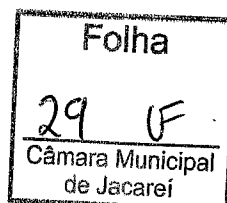
**XIV** - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

**Artigo 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Assim, a análise dos dispositivos impugnados da Lei 4.062/2019 em confronto vertical com os preceitos que regem a competência privativa dos Poderes Executivo e Legislativos, sob o prisma da diretriz nacional colocada pelos artigos 3º e 9º da Lei Federal 11.788/2008, que regulamenta o estágio de estudantes no Brasil, demonstra que a concessão de vagas, critérios de seleção e de remuneração dos estagiários, devem ser estabelecidas pelo órgão no qual haverá o vínculo com aqueles, inclusive porque em caso de qualquer desconformidade haverá a presunção de vínculo de emprego. Nessa ordem de ideias, a iniciativa de lei para regulamentar estágio no âmbito da administração direta e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



indireta cabe, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo, enquanto para as vagas existentes na Câmara Municipal o seria do seu respectivo Presidente, como previsto no caput do artigo 1º da referida norma.

Não poderia, desta forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar regulamentar o processo de admissão de estagiários (que não são servidores públicos, repita-se) em outro Poder. Nesse sentido decidiu este Colendo Órgão Especial no julgamento da **ADIN 2150069-20.2017.8.26.0000**, aos 08/11/2017, com voto condutor do Des. Borelli Thomaz, em relação a caso idêntico no Município de Tietê:

**"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.603/2017 do município de Tietê, que dispõe sobre o processo seletivo para admissão de estagiários. Legislação oriunda de iniciativa parlamentar. Descabimento. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade, por se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Desrespeito ao artigo 61, § 1º, c, da Constituição Federal, além dos artigos 47, II, XI e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente."**

No entanto, como já pontuado na decisão que antecipou parcialmente a tutela cautelar, como a Lei objurgada também abrange o Poder Legislativo, segundo exposto no seu artigo 1º, os artigos impugnados são plenamente válidos para a sua estrutura interna, eis que a iniciativa do projeto de lei, e sua aprovação, correu integralmente naquela Casa. É o caso, portanto, de declarar a constitucionalidade dos dispositivos atacadas somente em relação ao Poder Legislativo local, em interpretação conforme e sem redução de texto.

Por fim, como no artigo 9º, § 1º, da referida Lei Municipal há a criação da bolsa-auxílio indexada à Unidade Fiscal daquele Município, com teto no menor salário pagos aos servidores efetivos, independentemente de haver previsão orçamentária no próprio poder concedente para essa despesa pontual, não remanesceria a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para sua iniciativa, eis que, o Supremo Tribunal Federal ao examinar o **Tema 917**, em repercussão geral, fixou a seguinte tese:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015."*

### 3. ANÁLISE FINAL

Estabelecida a fundamentação analítica determinada pelo artigo 489, § 1º, do Novo C.P.C., pelo meu voto: a-) declaro, em interpretação conforme e sem redução de texto, a inconstitucionalidade dos artigos 5º, 7º, incisos I a V, e o § 1º do 9º, da Lei 4.062/2019 do Município de Poá, restringido sua validade somente para o Poder Legislativo local, nos termos dos artigos 20, inciso III, 24, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual; b-) ratifico a antecipação parcial da tutela de fls. 31/32.

4. Destarte, nos termos acima especificados, **julga-se parcialmente procedente a ação.**

JACOB VALENTE  
Relator