



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 1040551
Natureza: Consulta
Órgão: Câmara Municipal de Machado
Consulente: Maycon Willian da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Machado

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica enviada a esta Corte de Contas em 20 de março de 2018, formulada pelo Sr. Maycon Willian da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Machado, conforme prerrogativa inserta no art. 210, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCEMG), *in verbis*:

- Com o escopo de fomentar projetos sociais mediante celebração de convênio, pode o Poder Legislativo contratar estagiários de outras áreas do ensino.

- Pode-se contratar estagiário de educação física, enfermagem, serviço social etc. para ceder a entidades beneficentes mediante convênio?

- Pode o Poder Legislativo subsidiar diretamente ou manter financeiramente projeto social?

A consulta foi distribuída ao Conselheiro Mauri Torres, que determinou encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudências para verificação do último pressuposto de admissão previsto no inciso V do §1º do 210-B da Resolução n. 12/2008 e para elaboração do relatório técnico de que trata §2º do art. 210-B da mesma Resolução.

II – ANÁLISE TÉCNICA

As indagações feitas pelo Presidente da Câmara Municipal de Machado envolvem três temas acerca das atribuições do Poder Legislativo, relacionados à possibilidade de celebração de convênio: para contratação de estagiários de áreas diferentes das afetas ao referido Poder, bem como para cessão de estagiários e pela possibilidade de financiamento de projetos sociais pelo citado Poder.

Quanto à possibilidade de **celebração de convênios para contratação de estagiários pelo Poder Legislativo**, importante destacar os seguintes dispositivos da Lei nº. 11.788/2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes:

Art. 1º Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições 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.

§ 1º O estágio faz parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do educando.

§ 2º O estágio visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho.

Art. 8º **É facultado às instituições de ensino celebrar com entes públicos e privados convênio de concessão de estágio**, nos quais se explicitem o processo educativo compreendido nas atividades programadas para seus educandos e as condições de que tratam os arts. 6º a 14 desta Lei.

Parágrafo único. **A celebração de convênio de concessão de estágio entre a instituição de ensino e a parte concedente não dispensa a celebração do termo de compromisso** de que trata o inciso II do caput do art. 3º desta Lei.

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo único. No caso de estágio obrigatório, a responsabilidade pela contratação do seguro de que trata o inciso IV do caput deste artigo poderá, alternativamente, ser assumida pela instituição de ensino

Importante destacar, ainda, os termos da Consulta nº 724653 deste Tribunal¹,
verbis:

¹ Consulta nº 724653. Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Deliberada em sessão do dia 27/08/2008.

(...) Por outro lado, é importante ressaltar que ao se optar pela contratação de estagiários deverão ser observadas as normas contidas na Lei 4.320/64, vez que nenhuma despesa de um ente público pode prescindir de previsão orçamentária.

O Art. 4º da Lei 4.320/64 estabelece que: “A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração.

Dessa forma, observa-se que o Poder Legislativo pode oferecer estágios, mediante convênio com a instituição de ensino e o educando, observadas as obrigações legais e que as despesas com a contratação dos estagiários sejam consideradas despesa afetas ao aludido Poder.

Prosseguindo, destaca-se que o artigo 2º da Constituição Federal consagra a separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conferindo-lhes independência e harmonia, o que traduz a *essência desse princípio está na separação harmônica e na conjugação de Poderes. No caso brasileiro, todos os Poderes desempenham funções de natureza administrativa, ainda que seja para fins de organizar sua estrutura interna.*².

Depreende-se do diploma legal sobredito que são atribuições precípua do Poder Legislativo (arts. 44 e seguintes), legislar, fiscalizar e controlar, ao Poder Executivo (arts. 76 e seguintes da Constituição Federal) incumbe praticar atos de Chefia do Estado, Chefia de Governo e de **Administração**.

A Portaria nº 42 de 14/04/1999, que atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, dispõe em seu Anexo sobre as funções e subfunções de Governo, das quais, na parte que interessa ao presente caso, destacamos:

ANEXO FUNÇÕES E DESFUNÇÕES DO GOVERNO	
FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo

² JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Editora Forum: 7ª edição, Belo horizonte, 2011, p. 84



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária

Assim, forçoso reconhecer que o Legislativo não poderá contratar estagiários de áreas diferentes das afetas ao referido Poder, mas, tão-somente para o exercício de funções de natureza administrativa essenciais para o exercício das atribuições específicas desse Poder, qual seja, legislar, fiscalizar e controlar.

Contudo, há de se analisar ainda, a **celebração de convênio para cessão de estagiário**.

Para tanto não é demais frisar que o *caput* do art. 8º da Lei nº 11788/2008 dispõe que é facultado às instituições de ensino celebrar com entes públicos e privados **convênio** de cessão de estágio.

Convênio administrativo pode ser definido como um acordo firmado entre entidades públicas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para **realização de objetivos de caráter comum**, buscando sempre interesses recíprocos e convergentes.

Dessa forma, considerando que a assistência social não é função legislativa, não é possível identificar qual o interesse comum com a entidade beneficente, podendo-se dizer que nos termos da Lei nº 11788/2008 não há possibilidade da cessão pelo Poder Legislativo de estagiário para outras entidades.

Nesse diapasão destaca-se a Consulta nº 12.715-9/2015 respondida pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso, na qual foi apresentada jurisprudência prejudgada do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Prejulgado: 2114 de 17/05/2012

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

3. A disponibilização de estagiários contratados pela Câmara Municipal para outros órgãos públicos é incompatível com a Lei n. 11.788/2008.

Quanto à fomentação de projetos sociais e possibilidade de subsidio direto ou manutenção financeira de projeto social, certifica-se que a Constituição Federal no art.194 reconhece que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

As ações governamentais na área da assistência social são realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, como previsto no *caput* dos arts. 195 e 204 da Constituição, ora transcritos.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante **recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, e das seguintes contribuições sociais

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas **com recursos do orçamento da seguridade social**, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes.

Como a Assistência Social (08) não é função Legislativa (01), eis que, nos termos da Portaria nº 42 de 14/04/1999, esta compreende as subfunções de Ações Legislativas (031) e de Controle Externo (032), não há autorização legal para a realização de ações na área social com recursos do Legislativo.

Este Tribunal já se pronunciou sobre esta matéria por diversas vezes, sendo entendimento unânime no sentido de que consiste a assistência social em função própria do Poder Executivo³.

É de se destacar que esta Corte, no parecer exarado em resposta à Consulta nº 661919⁴, acerca da possibilidade da realização de ações na área social com recursos do Legislativo manifestou-se no sentido de que: *A função do Legislativo é tão-somente aquela relativa à ação subfunção 031, ou seja, a função legislativa.*

Acrescenta-se à Consulta nº 661919, nesta oportunidade, a subfunção 032, passando o entendimento a ser: *As funções do Legislativo são aquela relativa à ação subfunção 031 e 032, ou seja, a Ação Legislativa e o Controle Externo, respectivamente.*

³ Nesse viés, citam-se as Consultas nº 69440 e 661714.

⁴ Consulta nº 661919. Rel. Cons. Elmo Bras. Deliberada em sessão do dia 19/02/2003



Vale ressaltar que, também, não é possível ao Legislativo determinar que o Executivo autorize a celebração de tais convênios e delibere sobre a autorização orçamentária correspondente, uma vez que exorbita a competência constitucional do Legislativo, caracterizando a violação ao princípio da separação de poderes⁵.

Dessa forma, considerando a legislação que rege a matéria, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas e de outros Tribunais pátrios, responde-se às perguntas formuladas pelo consulente:

1 - Com o escopo de fomentar projetos sociais mediante celebração de convênio, pode o Poder Legislativo contratar estagiários de outras áreas do ensino, distintas daquelas hodiernas do citado poder?

Não. Embora seja possível o oferecimento de estágios pelo Poder Legislativo, não há possibilidade de se contratar estagiários de áreas diferentes das afetas ao referido Poder, mas, tão-somente para o exercício de funções de natureza administrativa essenciais para o exercício das atribuições específicas desse Poder, qual seja, legislar, fiscalizar e controlar.

2 - Pode-se contratar estagiário de educação física, enfermagem, serviço social etc. para ceder a entidades beneficentes mediante convênio?

Não. Considerando que a assistência social não é função legislativa, não é possível identificar qual o interesse comum com a entidade beneficente, inexistindo a possibilidade da cessão pelo Poder Legislativo de estagiário para outras entidades.

3 - Pode o Poder Legislativo subsidiar diretamente ou manter financeiramente projeto social?

Não. Considerando que a Assistência Social não é função Legislativa não possibilidade da realização de ações na área social com recursos do Legislativo.

Belo Horizonte, 11 de março de 2019.

Fernanda de Almeida César
Analista de Controle Externo
TC – 1779-2

⁵ Nesse viés cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 700022342679 RS (TJ-RS).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 1040551
Natureza: Consulta
Órgão: Câmara Municipal de Machado
Consulente: Maycon Willian da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Machado

Encaminhem-se os autos ao Conselheiro Relator.

1ª CFM, em 09/05/2019.

Maria Helena Pires
Coordendora de Área
TC 2172-2