



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 7894/ 2020.

DATA ENTRADA: 01 de setembro de 2020.

PROJETO DE LEI nº 8.651 de 2020.

Ementa: Institui o serviço voluntário no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Caruaru, disciplinando sua prestação nas condições que especifica.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.651, de autoria do Bruno Lambreta, cujo objetivo é instituir o serviço voluntário no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Caruaru, disciplinando sua prestação nas condições que especifica.

Segundo justificativa anexa ao presente: “O serviço voluntário pode ser extremamente importante no âmbito da Administração Direta e Indireta, haja vista que representa uma complementação aos serviços públicos prestados a população e não acarreta em prejuízos ao erário. Dessa forma, sem custos adicionais, pode potencializar a atuação do poder público de Caruaru e trazer benefícios para as entidades contempladas com o voluntariado e para a população atendida. Além disto, regulamentar o serviço voluntário significa possibilitar que pessoas que queiram se dedicar a causas públicas e sociais possam ter espaço de atuação e cumprir com seus objetivos, que podem ser muito caros para o Município e contribuir para o avanço e melhoria dos serviços prestados. Ademais, o serviço voluntário é uma prática consagrada da qual se lança mão em várias partes do mundo e em vários estados e municípios brasileiros, sendo reconhecido como propositos de práticas exemplares, capazes de transformar os serviços de entidades públicas e contribuir para o desenvolvimento da sociedade. Diante do exposto, submeto este projeto à apreciação dos pares desta Casa para obtenção de um juízo de valor, no sentido da aprovação do pleito.”

É o relatório.

Passo a opinar.



2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.



Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art.30 da Carta Magna, em *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *verbis*:



Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

A proposição tem como objetivo instituir o serviço voluntário no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Caruaru-PE. Em termos legais a administração direta envolve os poderes do município – Executivo e Legislativo - e a indireta envolve as pessoas jurídicas das fundações, autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista.

Nesse sentido, a Lei Feral nº 9.608/98 disciplina o serviço voluntário e em seu artigo 1º, considera que serviço voluntário, para fins desta Lei, é: *“a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade”*.

Assim, o PL pretende regulamentar e implantar a atuação do servidor público voluntário dentro dos poderes municipais, bem como dentro da estrutura indireta destes. Indubitável a boa-fé da proposição, mas carente de suporte legal que permita seu devido trâmite como se verá adiante.

5.1 – Da Competência da União em tratar do tema:

Preambularmente, o serviço voluntariado é tratado pela **Lei Nacional nº 9.608/98** – Que dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências – sendo enquadrado como Direito do Trabalho (nos termos do art. 22, inciso I da CF/88), competindo ao município tão somente suplementar a dita legislação em caso de lacuna normativa.



Jurisprudência destacada assegura o exposto acima:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.017, de 10 de março de 2008, do Município de Jundiá, que prevê a exigência nos canteiros de obras de material básico de primeiros socorros – Projeto de lei de iniciativa parlamentar, com usurpação das atribuições do Prefeito – Inconstitucionalidade formal caracterizada – Violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, consagrado no artigo 5º da Constituição Bandeirante - Criação de despesa pública sem indicação da origem dos recursos – Inadmissibilidade - Afronta ao disposto no artigo 25 da Constituição Paulista - **Matéria, ademais, afeta a Direito do Trabalho, cuja competência legislativa é privativa da União Federal, nos termos do artigo 22 da Constituição Federal, de observância obrigatória dos Municípios, "ex vi" do que preceitua o artigo 144 da Constituição Bandeirante.**

Ação procedente-

Inconstitucionalidade declarada, com efeito "ex tunc".(TJSP. Relator(a): Jos Reynaldo; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 16/09/2009; Data de registro: 19/10/2009; Outros números: 1756240000)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.107, de 27 de outubro de 1992, e Decretos nº 37.420 e nº 37.421, todos do Estado de São Paulo. Regulamentação da atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual. Competência legislativa privativa da União (art. 22, I e XVI, da CF/88). Ratificação da cautelar. Ação julgada procedente. 1. A Lei estadual nº 8.107/92, a pretexto de prescrever regras de caráter administrativo acerca da atuação dos despachantes junto aos órgãos públicos estaduais, acabou por regulamentar essa atividade, uma vez que estabeleceu os próprios requisitos para seu exercício. Violação da competência legislativa da União, a quem compete privativamente editar leis sobre direito do trabalho e sobre condições para o exercício de profissões. Precedentes. A norma de que trata o art. 5º, XIII, da Carta Magna, que assegura ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, deve ter caráter nacional, não se admitindo que haja diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional. 2. O Estado de São Paulo, conforme se verifica nos arts. 7º e 8º da lei impugnada, impôs limites excessivos ao exercício da profissão de despachante no âmbito do Estado, submetendo esses profissionais liberais a regime jurídico assemelhado ao de função delegada da administração pública, afrontando materialmente o disposto no art. 5º, inciso XIII, da Carta Magna. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF.ADI 4387, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe -198 DIVULG 09-10-2014.PUBLIC 10-10-2014)

Desta forma, a regra geral nacional está disposta na legislação supramencionada, cabendo ao município atuar dentro da competência suplementar, ou seja, no caráter especialíssimo local cuja norma geral não consiga regulamentar, situação que também não se observa conforme decorrido agora:



5.2 Da Competência suplementar dentro do Poder Legislativo:

Inicialmente, cumpre ressaltar que a competência para tratar sobre cargos ou empregos públicos no âmbito da **Câmara Municipal de Caruaru-PE** é da **Mesa da Câmara**, incorrendo o parlamentar em vício de iniciativa ao dispor sobre este ponto, conforme se depreende da leitura do art. 37, inciso I da Lei Orgânica do Município c/c art. 132, inciso I do R.I, reproduzidos *in totum*:

Art. 37 – À exceção do Inciso I, deste Artigo, que é regulado pelo parágrafo único, do artigo 22, desta Lei Orgânica, **é da competência exclusiva da Mesa da Câmara** a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: (Emenda organizacional nº 06/1998).

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos de seus servidores, **sua organização e funcionamento**;

Art. 132 – **É da competência exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal** a iniciativa das proposições que versem sobre:

I – **sua organização, funcionamento**, polícia legislativa, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços;

Pelo exposto, para instituir o serviço de voluntariado ou “agente honorável”, **dentro do Poder Legislativo**, é necessário que a iniciativa seja de **procedência da Mesa Diretora** conforme disposto tanto na Lei Orgânica quanto no Regimento Interno supramencionados.

5.2 – Da Competência Suplementar dentro do Poder Executivo e Administração Indireta.

Servidor Público como gênero é entendido como aquele que mantém uma relação com a administração pública, por força de lei, consubstanciado na teoria da imputação, que assegura ao agente o poder de agir como a mando do ente público.

No caso em apreço o servidor público voluntário seria tido como um agente honorável, cuja responsabilidade dos atos recairia no ente para o qual presta o serviço, muito embora o projeto de lei, ilegalmente, o pretende afastar.



De fato, ao regularizar o serviço voluntário o edil está implantando o mesmo, determinando suas balizas, responsabilidades, órgãos com atribuições e deveres para com a administração. Ora, se um PL carrega consigo tudo isso **é indubitável que trata do funcionamento e das atribuições de órgãos e secretarias**, sendo patente a ilegalidade.

No mesmo sentido, ainda analisando nos ditames da Lei Orgânica do Município, a iniciativa do Projeto de Lei ao querer tratar sobre cargos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta do Município de Caruaru, **trata de matéria de competência do Poder Executivo** nos termos do artigo 36, in verbis:

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

III - **criação, estrutura e atribuições** de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Os Tribunais possuem posição pacífica no tocante ao tema conforme se demonstra nos enxertos abaixo:

"EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.932, de 26 de fevereiro de 2014, do Município de Mauá, que "Dispõe sobre a criação do serviço de capelania no velório municipal e dá outras providências". Desrespeito à iniciativa legislativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Instituição, ademais, de nova despesa para a Municipalidade, sem indicação da respectiva fonte de custeio. Afronta aos artigos 5º, 25, 47, II, XIV e XIX, 144, e 176, I, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente." (TJSP, ADI n. 2194797- 54.2014.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mortari, j. 25.02.15)

Ementa: 1)Lei Municipal. Iniciativa parlamentar. Criação de órgão na administração (Banco de Voluntários). Previsão de obrigações, emprego de pessoal, material, e providências a cargo do Poder Executivo. Violação da reserva de iniciativa (art.24 §2º n.2 c.c. 144 da Constituição Estadual). 2)Criação de despesas sem previsão da correspondente fonte de receita (art.25 c.c. o 144 da Carta Estadual). 3) **Inconstitucionalidade reconhecida. ADINI-129712-07_28-04-08**



Segundo os ensinamentos de *Hely Lopes Meirelles*, (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014), a propósito do tema em análise:

“(...) Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou, ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reservada ou privativa pode, ainda, ser discricionária ou vinculada: é discricionária quando seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é vinculada quando há prazo para seu exercício, como ocorre com o projeto da lei orçamentária.”

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (p. 760/761).

Diante do exposto, opina-se pela ilegalidade do Projeto de Lei de nº 8.651, tendo em vista que o Projeto de Lei em questão contém vício de iniciativa, não podendo o Edil tratar sobre a matéria em questão.



6. CONCLUSÃO

Com essas considerações, de modo opinativo e não vinculante, sugere-se ao Relator a **rejeição total** do Projeto de **Lei de nº 8.651 /2020** pela presença de **vício de competência e de iniciativa**.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 28 de setembro de 2020.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

João Américo

Consultor Jurídico Geral

Túlio Augusto de Lima

OAB-PE 43.444D

|Técnico Legislativo| Mat. 960-1

Tais de Lira Ramos

Estagiária de Direito