



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 56/2019

Teresina (PI), 11 de março de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 71/2019

Autor: Ver. Gustavo Gaioso

Ementa: “Institui o projeto ‘Parceiros Solidários de THE’, de manutenção voluntária de escolas e outros próprios públicos municipais”

## I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O Vereador Gustavo Gaioso apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte:  
“Institui o projeto ‘Parceiros Solidários de THE’, de manutenção voluntária de escolas e outros próprios públicos municipais”.

Em suma, o nobre vereador explicitou a necessidade de promover a interação da sociedade civil organizada com a Administração Pública, fomentando a preservação de bens públicos, a cultura, o desporto, o urbanismo e a responsabilidade social de todos.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

1

## II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)*

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

2

### III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que possui o intuito de promover o serviço voluntário no Município de Teresina.

Dessa forma é necessário aduzir que compete ao Município legislar no que tange às matérias do art. 24, IX, da CF, não obstante o *caput* referir-se apenas aos demais entes federativos:

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*

*IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;*

*V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;*

*V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;*

*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;*

Vale ressaltar que, no caso, não se está a veicular norma de Direito do Trabalho, em verdade o nobre edil busca desenvolver um programa de incentivo ao trabalho voluntário, em consonância com o disposto na Lei Federal nº 9.608, e que tem por objetivos, consoante justificativa: preservação de bens públicos, fomento à cultura, desporto, urbanismo e responsabilidade social.

A par disso, insta asseverar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24, da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I, II e VI, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;*

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifos nossos)*

Neste toar o PL coaduna-se com a Lei nº 9.608 (redação dada pela Lei nº 13.297, de 2016) que define trabalho voluntário como 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 à pessoa** (art. 1º).

O caráter de interesse local exsurge justamente na propulsão de valores como cultura, desporto, educação, ainda que por intermédio de um programa de incentivo ao serviço voluntário. Nesta ambiência é a Lei Orgânica do Município:

4

*Art. 13. Ao Município compete, em comum com o Estado e a União:*

*IV - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (Texto alterado pela Emenda à LOM nº 27/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19/dez/2016);*

*Art. 232. As práticas esportivas constituem direito de cada um, e o lazer constitui forma de promoção social da cidadania.*

*Parágrafo único. É dever do Município promover, estimular, orientar e apoiar as práticas desportivas, formais e não formais, a educação física e o lazer, observando:*

*I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e as associações, quanto à sua organização e funcionamento;*

*II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto comunitário;*

*III - o tratamento preferencial para o desporto amador;*



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de iniciativa do Município e às áreas a elas destinadas;*

*V - tratamento diferenciado entre o desporto profissional e o não-profissional;*

*VI - elaboração e execução de programas orientados para a educação física;*

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Com efeito, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

*Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:  
[...]*

*VI - dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)*

5

*Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*[...]*

*IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)*

Nessa linha de inteligência, o doutrinador Ives Gandra da Silva Martins posiciona-se em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

*(...)sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387)*

Por outro lado, o constitucionalista Nuno Piçarra, em sua obra “A Separação de Poderes como Doutrina e como Princípio”, Coimbra Editora, 1989, p. 252, ao discorrer sobre as novas conformações do princípio da separação de poderes, afirma que a função política



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

abrange a orientação e a direcção da sociedade política em geral, a determinação do interesse público, a interpretação dos fins do Estado, a fixação de suas tarefas e a escolha dos meios (...) adequados para os realizar. Assim, para exercer essa tarefa, exige-se um entrelaçamento e uma atuação conjunta entre Legislativo e Executivo, numa verdadeira conexão de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares.

Nesse contexto, segundo se infere dos trechos extraídos da referida obra, entende-se que é cabível ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

Em posicionamento convergente, Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit., p. 269) afirma ser relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis.

O Supremo Tribunal Federal – STF também considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, no caso do AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual apreciava a lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

6

No voto do Relator, afirmou-se, em suma, que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Um pouco adiante, o voto consignou que:

(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que 'a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.

No que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim se manifestou:

*'Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás sintônico coma ideação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executoriedade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória.*

Dessa forma, as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo).

Considera-se, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

A jurista Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro também defende que, nas hipóteses de formulação de políticas públicas, pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo, vedando, no entanto, algumas condutas, conforme se depreende a seguir:

*(...) o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo (MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. **Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração.** In: Revista de administração municipal, v. 57 n. 278 pp 66-68, out./dez 2011)*

Assim, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.

Em outra perspectiva, não se olvida a decisão do STF que reconheceu inconstitucional a criação de serviço voluntário no Estado do Goiás, assim ementada:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.882/2012 DO ESTADO DE GOIÁS. SERVIÇO DE INTERESSE MILITAR VOLUNTÁRIO (SIMVE). INOBSERVÂNCIA DA REGRA CONSTITUCIONAL IMPOSITIVA DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS ART. 37, II, E 144, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PREVISÃO GENÉRICA E**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*ABRANGENTE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: OFENSA AOS ARTS. 37, II, IX, E 144, CAPUT, DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI ESTADUAL QUE CONTRARIA NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.*

Nota-se que no exame da Lei estadual o STF vislumbrou uma violação ao Princípio do Concurso público, porque criara um serviço voluntário militar voltado para desempenho de atividades permanentes, descortinando uma contratação temporária ainda em dissonância com a Lei Nacional.

O PL em exame não incorre em tal vício, haja vista que tem o escopo apenas de promover interação com a sociedade civil, voltada para preservação de bens públicos, em caráter facultativo. Nesta trilha, vai ao encontro do que dispõe a Lei Nacional nº 9.608, não se mostrando uma tentativa de burla ao Princípio do Concurso Público (art. 37, II da CF).

Em outro viés, caberá ao Executivo efetivar a proposta, valendo-se dos instrumentos jurídicos disposto no Marco Regulatório das Parcerias, Lei nº 13.019 de 2014.

Portanto, conclui-se que a proposição legislativa está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

8

**V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, por não vislumbrar vício de inconstitucionalidade que impeça sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

*Carlos René Magalhães Mascarenhas*  
**ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO**  
**MATRÍCULA 07971-5 CMT**