



Pirassununga, 17 de setembro de 2026

Propositura: Projeto de Lei Nº 101/2026 - Legislativo

Autoria: Vereador Fabrício Lubrechet

Assunto: *Dispõe sobre a Política Municipal de Voluntariado no âmbito das políticas públicas e dá outras providências.*

Parecer Jurídico

O presente parecer constitui manifestação técnica da Procuradoria Legislativa, nos termos dos arts. 30, 31, inciso IX, e Anexo V da Resolução nº 248, de 5 de julho de 2023, da Câmara Municipal de Pirassununga, que estrutura a Diretoria Jurídica, define as atribuições da Divisão de Procuradoria e assegura ao Procurador Legislativo autonomia técnica e independência institucional para manifestação jurídica e consultiva em defesa dos interesses públicos municipais.

A análise restringe-se à verificação da regularidade formal e à compatibilidade normativa da proposição com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito. A manifestação é de natureza meramente opinativa e não vinculante, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF) e com a doutrina majoritária de Direito Administrativo, não substituindo nem condicionando a deliberação soberana dos membros desta Casa Legislativa, assegurada pelo art. 18 da Lei Orgânica do Município de Pirassununga e pelos arts. 1º, parágrafo único, e 29, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL. **PROJETO DE LEI Nº 101/2026 DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA.** INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE VOLUNTARIADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA LOCAL (ARTIGO 30, INCISOS I E II, DA CRFB/1988). VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL PARCIAL NO ARTIGO 4º E NO ARTIGO 5º, INCISO II. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO EM ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E REGRAS DE CONCURSO PÚBLICO (ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEAS 'C' E 'E', DA CRFB/1988, ARTIGO 24, § 2º, DA CE/SP E ARTIGO 33, § 1º, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL). INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO NO ARTIGO 5º, INCISO I (DIRETRIZES DA EDUCAÇÃO NACIONAL, ESTÁGIO E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA, ARTIGOS 22, INCISO XXIV, E 207 DA CRFB/1988). ATECNIA CONCEITUAL PELA CONFUSÃO ENTRE VOLUNTARIADO INDIVIDUAL (LEI FEDERAL Nº 9.608/1998) E O MARCO REGULATÓRIO DAS OSCs (LEI FEDERAL Nº 13.019/2014). EXIGÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO (ARTIGO 113 DO ADCT E ARTIGOS 15 E 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000). **PARECER PELA VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA AO SANEAMENTO E À ADEQUAÇÃO DA INSTRUÇÃO FISCAL.**



Relatório

Trata-se do **Projeto de Lei nº 101/2026**, cuja ementa dispõe sobre a instituição da Política Municipal de Voluntariado no âmbito das políticas públicas do Município e dá outras providências.

O texto autuado do Projeto de Lei nº 101/2026 possui a seguinte estrutura de dispositivos:

- **Artigo 1º:** Foi instituída a Política Municipal de Voluntariado no âmbito das políticas públicas do Município de Pirassununga.
- **Artigo 2º:** Define-se o serviço voluntário nos termos da Lei Federal nº 9.608/1998, fixando-se a obrigatoriedade de celebração de Termo de Adesão entre o prestador e a entidade pública ou privada sem fins lucrativos.
- **Artigo 3º:** Veda-se expressamente a utilização do serviço voluntário para a substituição de cargos ou empregos públicos providos mediante concurso público.
- **Artigo 4º:** Disciplina-se a instituição do Banco Municipal de Voluntários e estipulam-se atribuições operacionais de cadastramento de participantes e projetos.
- **Artigo 5º:** Previram-se incentivos e contrapartidas cívicas e acadêmicas aos voluntários, contemplando:
 - **Inciso I:** Emissão de certificados administrativos para cômputo de horas complementares e estágio acadêmico a estudantes;
 - **Inciso II:** Utilização da comprovação do serviço voluntário como critério de desempate em concursos públicos municipais.
- **Artigo 6º:** Autoriza-se o Poder Executivo a regulamentar a norma para fixação de padrões mínimos na execução dos projetos voluntários.
- **Artigo 7º:** Estabelece-se que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por dotações orçamentárias próprias, sem a geração de impacto financeiro novo ao orçamento municipal.
- **Artigo 8º:** Determina-se que o tratamento de dados pessoais dos voluntários e dos beneficiários observará rigorosamente as disposições da Lei Federal nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD).



- **Artigos 9º e 10:** Consagram-se salvaguardas operacionais para a proteção de dados pessoais, exigindo-se a anonimização ou pseudonimização em dados estatísticos (inciso I) e a restrição do acesso aos dados apenas aos agentes públicos e gestores diretamente responsáveis (inciso II).
- **Artigo 11:** Fixou-se a cláusula de vigência da lei na data de sua publicação oficial.

No documento de justificativa apresentado pelo autor da proposição, foram indicadas as seguintes razões motivadoras:

- Fundamentou-se a proposta na promoção da participação social e no incremento da eficiência administrativa municipal.
- Argumentou-se sobre a necessidade de mitigação de riscos de judicialização e afastamento do vínculo empregatício mediante a formalização do Termo de Adesão previsto na Lei Federal nº 9.608/1998 e o respeito às vagas de concursos públicos.
- Destacou-se o alinhamento com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelecido pela Lei Federal nº 13.019/2014, visando permitir o cômputo do serviço voluntário como contrapartida não financeira em parcerias e convênios municipais.
- Ressaltou-se o incentivo à atração de estudantes de ensino superior por meio da emissão de certificados acadêmicos, sem ônus financeiro ao erário.
- Mencionou-se a adequação do texto legal aos parâmetros de segurança jurídica trazidos pela **Lei Federal nº 13.709/2018 (LGPD)**.

A instrução do processo legislativo do Projeto de Lei nº 101/2026 é integrada pelos seguintes documentos individualizados:

1. **Projeto de Lei nº 101/2026**, compreendendo ementa, texto articulado e justificativa anexada.
2. **Certidão de Análise de Prevenção Legislativa** Certidão e manifestação técnica preventiva de checagem do acervo normativo local.

É a síntese do necessário.



Fundamentação

Competência

O Município de Pirassununga detém competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do **Artigo 30, incisos I e II, da Constituição Republicana de 1988**.

A criação de diretrizes municipais voltadas ao fomento da cultura de voluntariado e ao engajamento comunitário insere-se, sob a perspectiva material, na esfera do interesse local. Contudo, identifica-se potencial extrapolção da competência municipal no **Artigo 5º, inciso I**, da proposição.

Ao pretender normatizar a aceitação de certificados municipais para a integralização de horas de estágio e atividades complementares no ensino superior ou técnico, a proposta invade a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (**Artigo 22, inciso XXIV, da CRFB/1988**) e sobre normas gerais de estágio (Lei Federal nº 11.788/2008), ferindo, em idêntica medida, a autonomia didático-científica das instituições de ensino contida no Artigo 207 da Carta Magna.

Legalidade Estrita

O projeto encontra respaldo geral na **Lei Federal nº 9.608/1998**, que conceitua o serviço voluntário como atividade não remunerada, formalizada através Termo de Adesão e desprovida de vínculo empregatício ou previdenciário.

Ocorre que a proposição incorre em potencial vício de iniciativa formal atinente aos **Artigos 4º e 5º, inciso II**:

O **Artigo 4º**, ao fixar atribuições operacionais ao Banco Municipal de Voluntários a ser gerido por órgão do Poder Executivo, ainda que indeterminado, em tese, excede os limites estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal



no Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911). Embora se admita a iniciativa parlamentar para leis que gerem despesas genéricas, veda-se a ingerência na estrutura ou nas atribuições específicas dos órgãos públicos. Embora a instituição do Banco Municipal de Voluntariados seja uma faculdade (verbo “*poderá*”), na prática, se instituído, terá atribuições predefinidas em lei de iniciativa legislativa.

A estipulação de atribuições de cadastramento e mapeamento para órgãos municipais possui risco de usurpação da iniciativa privativa do Prefeito Municipal, em análise sistemática quando confrontada ao Artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'e', da CRFB/1988, ao Artigo 24, § 2º, item 2, da Constituição do Estado de São Paulo e ao Artigo 33, § 1º, da Lei Orgânica Municipal.

Por sua vez, o Artigo 5º, inciso II, ao definir a atuação como voluntário como critério de desempate em concursos públicos municipais, disciplina regra de provimento e ingresso no serviço público municipal. Trata-se de matéria cuja deflagração do processo legislativo é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo, a teor do Artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'c', da CRFB/1988, do Artigo 24, § 2º, item 4, da Constituição Estadual e do Artigo 33, § 1º, inciso II, da Lei Orgânica de Pirassununga.

Adicionalmente, observa-se que qualquer fixação de limites ou parâmetros mandatórios que tolha a autonomia regulamentar do Chefe do Executivo afronta a orientação do Supremo Tribunal Federal exposta no julgamento da ADI 4728/DF (Informativo 1037).

Responsabilidade fiscal

Embora o **Artigo 7º** do Projeto de Lei nº 101/2026 assevere que a execução da norma não gerará impacto financeiro novo ao orçamento público, a implementação fática de cadastros, a gestão do banco de voluntários e a expedição de certificados acarretam custos operacionais e de custeio administrativo.

Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixada no julgamento da ADI 5816, a exigência contida no Artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzida pela Emenda Constitucional nº 95/2016, aplica-se a todos os níveis federativos.



Desse modo, toda proposição legislativa que crie ou altere despesa deve vir acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, além da declaração de adequação com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO, exigidas pelos Artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). A ausência destes demonstrativos fulmina a exequibilidade e a higidez fiscal do projeto de lei.

Compatibilidade com a LINDB

Sob a perspectiva do **Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB)**, alterado pela Lei Federal nº 13.655/2018, as decisões e análises jurídicas nas esferas administrativa e controladora devem considerar as consequências práticas da aprovação e invalidação de atos normativos (Artigos 20 e 21).

A promulgação de texto com contradições sistêmicas e atritos constitucionais gera insegurança jurídica para os munícipes e para as Organizações da Sociedade Civil parceiras, expondo a Administração Pública a despesas de adequação e contenciosos judiciais dispensáveis.

Inovação Legislativa e Interesse Local

O projeto apresenta inovação positiva no âmbito local ao determinar que o tratamento dos dados pessoais de voluntários e beneficiários cumpra os parâmetros de privacidade estabelecidos pela **Lei Federal nº 13.709/2018 (LGPD)**, consagrando os princípios da finalidade, necessidade e anonimização (Artigos 8º a 10).

Vislumbra-se eventual incoerência e redundância ao confundir no Artigo 1º e na Justificativa o serviço voluntário individual prestado por pessoas físicas (Lei Federal nº 9.608/1998) com a celebração de parcerias entre o Município e as pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014).



Técnica legislativa

A proposição observa as regras gerais formais de estruturação articulada preconizadas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998 e pelo Decreto Federal nº 12.002/2024.

Ocorre, todavia, quebra da unidade temática no Artigo 5º, inciso II, ao inserir tema pertinente ao sistema de concursos públicos no bojo de uma norma destinada à disciplina do serviço voluntário municipal, o que contraria o princípio do objeto único previsto no ordenamento de técnica legislativa.

Conclusão

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 101/2026 afigura-se **VIÁVEL CONDICIONADO AO SANEAMENTO**.

Para afastar os vícios de inconstitucionalidade formal, material e as questões de técnica legislativa apontadas, recomenda-se a apresentação de emenda substitutiva ou supressiva pelo autor da proposição com a recomendação das seguintes providências:

1. Redação do Artigo 4º sob caráter estritamente autorizativo e genérico, suprimindo-se o detalhamento das atribuições impostas ao Banco Municipal de Voluntários e à gestão do Executivo.
2. Supressão integral do Artigo 5º, inciso I (previsão de aproveitamento do voluntariado como horas de estágio ou atividades complementares).
3. Supressão integral do Artigo 5º, inciso II (utilização do serviço voluntário como critério de desempate em concurso público municipal).
4. Adequação da redação do Artigo 1º para distinguir o serviço voluntário individual (Lei Federal nº 9.608/1998) das parcerias celebradas com OSCs (Lei Federal nº 13.019/2014).
5. Juntada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e das declarações de adequação orçamentária exigidas pelo Artigo 113 do ADCT e pelos Artigos 15 e 16 da LRF.



Ante todo o exposto, esta procuradoria **conclui pelo saneamento do projeto de lei antes da continuidade da tramitação** da presente propositura, nos termos procedimentais.

É o parecer.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 101/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 0422-CHGA-75Z8-872B



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=0422CHGA75Z8872B>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 0422-CHGA-75Z8-872B

Mauro Zamaro
Diretoria Jurídica

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 101/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 0422-CHGA-75Z8-872B