



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0354.2/2019

“Institui a política estadual de fomento ao voluntariado transformador.”

Autora: Deputada Paulinha

Relator: Deputado Kennedy Nunes

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria da Deputada Paulinha, acima referido, que, conforme sua ementa, “Institui a política estadual de fomento ao voluntariado transformador.”

A proposta legislativa encontra-se redigida, literalmente, como segue:

Art. 1º – Fica instituída a política estadual de fomento ao voluntariado transformador, destinada a preparar cidadãos e instituições para a prática do voluntariado.

Art. 2º - Considera-se serviço voluntário 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, nos termos da Lei Federal nº. 9.608/1998 ou a que a ela substituir.

Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 3º – São objetivos da política de que trata esta Lei:

I – articular órgãos do Estado, entidades do terceiro setor, empresas e cidadãos para a prática do voluntariado transformador, em consonância com as políticas públicas implementadas pelo Estado;

II – promover e fomentar oportunidades para a prática do voluntariado transformador nos órgãos do Estado, nas entidades do terceiro setor e nas empresas sediadas no Estado;

III – oferecer capacitação a entidades sociais e gestores dos órgãos públicos que recebem voluntários;

IV – criar um sistema de acompanhamento das práticas de voluntariado executadas nos órgãos do Estado, entidades do terceiro setor e empresas, para identificar as demandas e orientar as iniciativas de trabalho voluntário no Estado.



Art. 4º – São diretrizes da política estadual de fomento ao voluntariado transformador:

I – a prática do voluntariado como elemento de transformação da realidade social;

II – o fortalecimento dos setores que trabalham com voluntariado;

III – o incentivo à realização de ações de voluntariado pelas empresas;

IV – o fomento do voluntariado como instrumento de apoio ao Estado na implementação das políticas públicas.

Art. 5º – Para o cumprimento dos objetivos da política de que trata esta Lei, caberá ao Poder Executivo, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social:

I – promover atividades de capacitação e preparação de voluntários e entidades do terceiro setor;

II – realizar seminários, conferências, fóruns e debates públicos para a discussão do tema do voluntariado com a sociedade;

III – realizar parcerias com universidades, instituições de ensino e conselhos profissionais para fomento à participação de jovens estudantes e profissionais em ações de voluntariado;

IV – incentivar os Municípios a adotar as diretrizes e os objetivos da política de que trata esta Lei.

Art. 6º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Art. 7º O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

Parágrafo único. As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

Art. 8º – Esta Lei entra em vigor na prazo de 180 dias a contar de sua publicação.

Conforme sua Justificação (fls. 04/05), a proposta visa “contribuir, através do voluntariado transformador, para a construção de outro mundo [...] em promoção da cidadania”.



O Projeto de Lei iniciou tramitação em 1º de outubro de 2019, aportando neste órgão fracionário técnico (e temático), no qual, com base no inciso VI do art. 130 do Regimento Interno desta Casa, o Deputado Milton Hobus foi designado à relatoria, ocasião em que, primordialmente, solicitou diligência externa à Casa Civil, para que visando obter manifestação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, sobretudo, acerca dos benefícios sociais decorrentes da lei almejada (fl. 07).

A resposta à precitada diligência encontra-se sintetizada, pela Casa Civil, no Ofício nº 1452/2019 (fl. 12), do qual trago à colação, por essencial, o que segue:

[...]

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS) encaminhou, mediante o Ofício nº 888/19, o Parecer nº 303/19, de sua Consultoria Jurídica, por meio do qual destacou que: [...] tais instrumentos já encontram previsão do Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019 (Institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado). À vista do exposto, constata-se que a proposição contida no pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0354.2/2019 cria obrigações para os órgãos públicos na medida em que impõe atribuições e gera custos para a efetivação da medida, matéria de competência do Poder Executivo.

[...]

Por oportuno, transcrevo também parte da Nota Técnica nº 0340/2019, da Consultoria Legislativa deste Parlamento, relativa a anteprojeto de lei que “Institui a política estadual de fomento ao voluntariado transformador”, como segue:

[...]

Solicitou-se a este órgão consultivo, por meio de formulário-padrão, a elaboração de Nota Técnica quanto à minuta do anteprojeto de lei em epígrafe, o qual pretende, basicamente, criar política estadual de incentivo ao voluntariado.

No bojo da matéria que se pretende aduzir, constam, essencialmente, os seguintes elementos: (I) a almejada criação de “política estadual de fomento ao voluntariado transformador”; (II) as finalidades pretendidas pela implementação da medida legal em estudo, destacando-se, entre elas, a articulação dos “órgãos do



Estado" e a criação de "um sistema de acompanhamento das práticas de voluntariado executadas nos órgãos do Estado"; (III) as diretrizes da política visada; e (IV) a data de sua hipotética publicação, como o marco de sua entrada em vigência.

Da apreciação do anteprojeto de lei em foco, constata-se, de imediato, que a proposição sob exame padece do vício de inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 71, I e IV, "a", da Carta Estadual, que dispõe acerca das atribuições conferidas privativamente ao Governador do Estado para tratar de questões relativas à gestão da administração pública estatal, uma vez que a pretensa norma objetiva, basicamente, intenta instituir novas atividades de ordem administrativa a serem executadas, em princípio, pelo Poder Executivo estadual, com o propósito de atender a política pública que concebe.

Cabe salientar que a interferência de um Poder em outro caracteriza violação ao princípio da independência dos Poderes, definido no art. 2º da Carta Magna e reprisado no art. 32 da Constituição do Estado, consagrando a tripartição das funções estatais de forma "independente e harmônica".

Corroboram tais argumentos o fato de que o texto normativo almejado, ainda que apresente linguagem genérica e indireta, exhibe diversos comandos que demonstram que sua efetivação aparentemente impõe ações ao Poder Executivo estadual, como a articulação de órgãos do Estado (art. 2º, I) e a criação de um sistema de acompanhamento das práticas de voluntariado (art. 2º, IV).

Guardadas as devidas particularidades, o Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade abaixo sintetizada e discriminada, assim se manifestou em caso semelhante:

É inconstitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, que imponha ao DETRAN a obrigação de publicar, no diário oficial e na internet, a relação de cada um dos veículos sinistrados, seus respectivos dados, com destinação para os que sofreram desmonte e/ou comercialização das peças e partes. Essa lei trata sobre "atribuições" de órgãos/entidades da administração pública, matéria que é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "e", da CF/88). A correta interpretação que deve ser dada ao art. 61, § 1º, II, "e" c/c o art. 84, VI, da CF/88 é a de que a iniciativa para leis que disponham sobre "estruturação e atribuições" dos órgãos públicos é do chefe do Poder Executivo. (STF. Plenário. ADI 4704/DF, Rel. Min. Luiz Fux, *julgado em 21/3/2019*).

(Grifo acrescentado.)

Agora sob o viés financeiro, salienta-se o disposto no art. 123, I, da Carta Estadual, que proíbe a inauguração de "programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual", por intermédio do qual são presumidas as receitas e fixadas as despesas governamentais. Sublinha-se essa questão em razão de que a matéria em apreço reclama gastos para a sua efetiva operacionalização, tal como decorrerá do disposto, por exemplo, em seu art. 4º, o qual atribui ao Estado a promoção de atividades de capacitação de voluntários e a realização de seminários, dentre outros.

A esse respeito, a Excelsa Corte catarinense manifestou-se no mesmo sentido, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade abaixo sintetizadas e discriminadas:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL N. 13.345/2005 - ORIGEM PARLAMENTAR - OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE EXAMES DE IDENTIFICAÇÃO DE CATARATA CONGÊNITA EM RECÉM-NASCIDOS - ATRIBUIÇÃO DE NOVAS INCUMBÊNCIAS À SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE - AUMENTO DE DESPESAS - MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO FORMAL MANIFESTO A lei estadual de iniciativa parlamentar, que cria **novas atribuições** à órgão integrante do Poder Executivo, com o desencadeamento de **aumento de despesas, sem a prévia dotação orçamentária**, é **inconstitucional** por vício formal intransponível (CF, arts. 61, II, c, e 63, I; CE, arts. 50, § 2º, VI, e 123, I) (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.006372-1, da Capital, rel. Des. Luiz César Medeiros, Órgão Especial, j. 28-04-2010).

(Grifos acrescentados)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.450, DE 20.1.2014, DO MUNICÍPIO DE RIO DO SUL, QUE INCLUI A QUIROPAXIA DENTRE OS TRATAMENTOS FORNECIDOS PELA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO, ALÉM DE AUTORIZAR O PODER EXECUTIVO A CELEBRAR CONVÊNIOS PARA A SUA IMPLANTAÇÃO. PROJETO DE LEI QUE FOI DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. INTERFERÊNCIA DIRETA EM ATIVIDADE DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE RESULTA EM AUMENTO DE DESPESA, SEM PREVISÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA. VIOLAÇÃO DE PRERROGATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. ARTIGOS 32, 50, § 2º, INCISO VI, 71, INCISO IV, ALÍNEA "A", 120, § 2º, E 123, INCISOS I E III, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL, COM EFEITOS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 9155259-64.2015.8.24.0000, de Rio do Sul, rel. Des. Jânio Machado, Órgão Especial, j. 01-06-2016).

(Grifos acrescentados)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL CRIANDO NOVAS ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO. NORMA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROJETO DE GÊNESE PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 32, 50, § 2º, VI, e 71, II e IV, A, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. As leis que interferem diretamente nas atribuições das secretarias e dos órgãos administrativos estaduais, gerando maiores despesas aos cofres públicos, são de competência privativa do chefe do Poder Executivo. A ofensa a tal preceito acarreta insanável vício de inconstitucionalidade da norma, por usurpação de competência e, conseqüentemente, vulneração do princípio da separação de poderes (CE, arts. 32, 50, § 2º, VI, e 71, II e IV, a). (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2000.021132-0, da Capital, rel. Des. Luiz Carlos Freyesleben, Tribunal Pleno, j. 06-12-2006).

(Grifos acrescentados)

Feitas essas considerações quanto a implicações da matéria em relação à gestão administrativa do Poder Executivo estadual, frisa-



se, a título de prudência – uma vez que o anteprojeto de lei aparentemente engloba todos os Poderes na política de voluntariado que pretende instituir – quanto ao Poder Judiciário, a afronta ao art. 81, e, relativamente ao Ministério Público, o não alinhamento ao art. 98, ambos dispositivos da Constituição de Santa Catarina, que lhes atribuem, correlatamente, dentre outras competências, autonomia e independência de gestão administrativa. Quanto ao Poder Legislativo, sem adentrar minuciosamente no assunto, tem-se que haveria de ser emitido parecer pela Mesa, uma vez que o art. 63, IV, do Regimento Interno da ALESC, indica essa necessidade em face de “proposição que modifique os serviços administrativos da Assembleia Legislativa”.

[...]

Na sequência do trâmite legislativo, a matéria em foco foi redistribuída para este relator, de acordo com o inciso VI do art. 130 do Regimento Interno da Alesc.

É o relatório que julgo necessário.

II – VOTO

Examinando a proposta legislativa em causa, sob a ótica dos aspectos afetos a esta Comissão, conforme preceituam os arts. 72, inciso I, 144, I, 209, I, e 210, II, do Regimento Interno, conclui-se que o Projeto de Lei em referência – corroborando manifestações técnicas dos órgãos estaduais consultados acerca da matéria, sintetizadas pela Casa Civil no Ofício nº 1452/CC-DIAL-GEMAT, de 25 de novembro de 2019 (fls. 12), bem como as diligentes anotações assentadas na Nota Técnica nº 340/2019, da Consultoria Legislativa desta Casa – está eivado de insanáveis vícios de inconstitucionalidade formal e material, razão pela qual não é possível a continuidade de sua tramitação neste Parlamento.

Ante o exposto, com fundamento na inteligência combinada dos mencionados dispositivos das Constituições Federal e do Estado, bem como no estabelecido pelos arts. 144, I, 145, caput (competência material conjunta da CCJ e CFT, de exararem pareceres terminativos da continuidade de tramitação das proposições, admitindo-a ou não) e 209, I, parte final e 210, II, todos do Rialesc, conduzo voto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, pela



INADMISSIBILIDADE da continuidade de tramitação processual do Projeto de Lei nº 0354.2/2019, determinada no despacho inicial apostado à fl. 02 pelo 1º Secretário da Mesa.

Sala das Comissões,

Deputado Kennedy Nunes
Relator