

Santo André, 14 de outubro de 2026.

De: Consultora Legislativa - 01

Para: Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Referencia:

Processo: nº 6281/2026

Proposição: Projeto de Lei Ordinária nº 208/2026

Autoria: Ver. Denis Gambá

Ementa: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA CM Nº 208/2026, que autoriza o Poder Executivo a instituir a Política Municipal de Fomento ao Voluntariado Juvenil no âmbito do Município de Santo André e o Programa Selo Jovem Voluntário Andreense, estabelece diretrizes para a valorização de ações sociais e cidadãs executadas por jovens e dá outras providências.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Emissão de Parecer Prévio

Ação Realizada: Emitido Parecer Prévio

Descrição:

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de iniciativa parlamentar que pretende autorizar o Poder Executivo a instituir a Política Municipal de Fomento ao Voluntariado Juvenil e o Programa Selo Jovem Voluntário Andreense, destinados ao incentivo e reconhecimento de atividades voluntárias desenvolvidas por jovens de 15 a 29 anos no Município de Santo André.

A proposta prevê diretrizes de solidariedade e cidadania, divulgação de oportunidades, concessão de selo e certificações, aproveitamento acadêmico, pontuação adicional ou critérios de desempate em seleções de estagiários e concursos públicos, cadastro de entidades receptoras e cooperação com organizações da sociedade civil.

A Constituição Federal prestigia a cidadania, a dignidade humana e a solidariedade (arts. 1º, II e III, e 3º, I), bem como a proteção da juventude (art. 227).



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3500300035003600300038003A005400, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Nos termos do art. 30, I e II, compete ao Município legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual.

A Lei Federal nº 12.852/2013 (Estatuto da Juventude) contempla a participação social dos jovens, e a Lei Federal nº 9.608/1998 disciplina o serviço voluntário. O estímulo à participação comunitária juvenil é, em si, finalidade constitucionalmente legítima.

A regularidade da proposição, entretanto, depende do respeito às regras de iniciativa, à separação dos Poderes e à igualdade de acesso às funções e cargos públicos.

O art. 2º da Constituição Federal consagra a independência e harmonia entre os Poderes. A Lei Orgânica do Município de Santo André prevê hipóteses de iniciativa reservada ao Prefeito, especialmente em matérias de organização administrativa e regime jurídico de servidores.

No Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ), o STF assentou que lei parlamentar não usurpa iniciativa privativa apenas por criar despesa, desde que não disponha sobre estrutura ou atribuições de órgãos nem sobre o regime jurídico de servidores. Portanto, diretrizes gerais de incentivo ao voluntariado podem, em princípio, decorrer de iniciativa parlamentar. Diversamente, a disciplina de cadastros administrativos, rotinas de gestão e vantagens em seleções públicas exige exame mais rigoroso.

O emprego de expressões como “poderá” ou “fica autorizado” não sana eventual vício material ou formal.

Os arts. 1º e 5º autorizam o Executivo a instituir política pública e programa de reconhecimento. A Administração já possui competência para organizar ações de sua esfera de atribuições, não dependendo, em regra, de autorização legislativa genérica. A técnica autorizativa, por si só, não afasta o controle de constitucionalidade. Recomenda-se transformar a proposta em lei de diretrizes gerais de incentivo e valorização do voluntariado, reservando ao Executivo as decisões operacionais.

A Lei Federal nº 9.608/1998 estabelece a natureza não remunerada do serviço voluntário, a inexistência de vínculo empregatício e a necessidade de termo de adesão entre entidade e voluntário, com objeto e condições da atividade (arts. 1º e 2º). O projeto menciona a inexistência de vínculo, mas não explicita a formalização do termo de adesão, o que recomenda ajuste. Como a faixa etária prevista começa aos 15 anos, é indispensável observar o Estatuto da Criança e do Adolescente e as normas constitucionais de proteção ao trabalho de menores, inclusive segurança, compatibilidade escolar e vedação de utilização do voluntariado para mascarar trabalho irregular.

A Lei nº 12.852/2013 ressalva a aplicação prioritária do ECA aos adolescentes.

Arts. 1º a 3º: objetivos e diretrizes de solidariedade, participação e desenvolvimento de competências são legítimos; recomenda-se substituir a fórmula autorizativa por diretrizes gerais.



Art. 4º: a divulgação facultativa de oportunidades em canais e espaços públicos é admissível, preservada a gestão administrativa.

Arts. 5º e 6º: o selo anual de reconhecimento é juridicamente defensável. Critérios de comprovação, carga horária e organização da entrega devem preservar a discricionariedade administrativa.

A menção a “sessão solene” deve ser suprimida ou ajustada, pois sessões solenes da Câmara observam seu próprio Regimento Interno e não podem ser organizadas pelo Executivo por simples disposição desta lei.

Art. 7º: é adequada a vedação de substituição de servidores, empregados e funções permanentes por voluntários, em consonância com a Lei nº 9.608/1998. Eventual nulidade e responsabilização devem observar a legislação aplicável e o devido processo.

Art. 8º, I: a emissão de certificado ou declaração de horas de voluntariado pelas entidades receptoras é admissível, desde que haja documentação idônea.

Art. 8º, II: o aproveitamento como atividade acadêmica deve depender da legislação educacional, das regras da instituição e da autonomia universitária (art. 207 da Constituição); não pode ser imposto indistintamente pelo Município.

Art. 8º, III: a pontuação adicional ou o desempate em seleção pública de estagiários exige respeito à impessoalidade, isonomia e pertinência dos critérios de seleção. Além disso, interfere em disciplina administrativa específica. Recomenda-se a supressão do inciso III.

Art. 8º, IV: o critério de desempate em concursos públicos repercute no acesso aos cargos públicos (art. 37, I e II, da Constituição) e pode invadir matéria reservada à iniciativa do Executivo. A simples previsão no edital não corrige eventual irregularidade do critério. Recomenda-se a supressão do inciso IV.

Art. 9º: o incentivo ao voluntariado em projetos pedagógicos deve respeitar a autonomia das instituições e os sistemas de ensino.

Art. 10: a participação no voluntariado não afasta os requisitos próprios de benefícios sociais municipais, estaduais ou federais; sugere-se ressalva expressa nesse sentido.

Arts. 11 e 12: o cadastro municipal de organizações receptoras e seus requisitos de credenciamento envolvem gestão administrativa. Recomenda-se substituí-los por diretrizes de articulação com entidades, reservando-se ao Executivo a escolha dos instrumentos de execução.

Arts. 13 e 14: a cooperação com o terceiro setor e a transparência são admissíveis, observadas a Lei Federal nº 13.019/2014 e a legislação de proteção de dados.

Art. 15: cláusula ordinária de vigência, sem óbice específico.

Embora a proposição não imponha expressamente contratação ou aquisição imediata, a



instituição de programa, cadastro, certificações e eventos poderá envolver despesas. A execução deverá observar a Lei Complementar Federal nº 101/2000, especialmente os arts. 16 e 17 quando aplicáveis, o art. 113 do ADCT nas hipóteses pertinentes e os instrumentos de planejamento e orçamento do Município.

À luz da Lei Complementar Federal nº 95/1998, recomenda-se: (a) converter a autorização dos arts. 1º e 5º em diretrizes gerais; (b) explicitar a observância da Lei nº 9.608/1998, inclusive termo de adesão, e das normas de proteção aos adolescentes; (c) preservar a competência administrativa para operacionalizar o selo; (d) retirar a referência a sessão solene; (e) suprimir os incisos III e IV do art. 8º; (f) condicionar o aproveitamento acadêmico à aceitação das instituições; (g) ajustar o art. 10 aos requisitos de cada benefício; e (h) reformular os arts. 11 e 12 para evitar disciplinar cadastro administrativo específico.

A matéria, enquanto lei ordinária de diretrizes gerais, submete-se, em princípio, à maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, conforme a regra geral da Lei Orgânica Municipal, ressalvada hipótese especial que venha a ser identificada na conferência regimental e do texto atualizado da Lei Orgânica.

A finalidade de incentivar e reconhecer o voluntariado juvenil é constitucionalmente legítima, à luz dos arts. 1º, 3º, 30 e 227 da Constituição Federal, do Estatuto da Juventude e da Lei nº 9.608/1998. O Tema 917 do STF admite leis parlamentares que estabeleçam políticas públicas sem interferência na estrutura administrativa, atribuições dos órgãos ou regime jurídico de servidores. Entretanto, a redação original apresenta óbices jurídicos relevantes, especialmente nos incisos III e IV do art. 8º, que criam vantagens em processos seletivos de estagiários e concursos públicos e suscitam questionamentos de isonomia, impessoalidade, igualdade de acesso e iniciativa reservada. Há também necessidade de aperfeiçoar os dispositivos sobre o programa, o cadastro, a proteção dos adolescentes e o aproveitamento acadêmico.

Opina-se, portanto, pela necessidade de adequação da proposição, mediante emendas ou substitutivo, com especial recomendação de supressão dos incisos III e IV do art. 8º. Com tais correções e preservada a natureza de diretrizes gerais, entende-se juridicamente possível seu prosseguimento.

O quórum é, em princípio, de maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara.

É o parecer, s.m.j.

Próxima Fase: Distribuição aos Assistentes Jurídicos

Ana Paula Guimarães Cristofi





CÂMARA MUNICIPAL DE
SANTO ANDRÉ

Consultor Legislativo



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3500300035003600300038003A005400, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.