



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

Rua Bento Martins, nº 2619, CEP: 97501-520 – URUGUAIANA – RS
Telefone: (55) 3412-5977

Página: www.uruguaiana.rs.leg.br E-mail: expediente@uruguaiana.rs.leg.br



Para uso do IGAM

- Nº da Consulta: _____
- Assunto: _____
- Consultor: _____
- Data de Chegada: _____

Ao IGAM Consultoria

- Órgão: Câmara Municipal de Uruguaiana
- Assunto: Parecer sobre Projeto de Lei n.º 156/2021
- Consulta:

Vimos, pelo presente, solicitar a V.Sas. parecer sobre os documentos apresentados, relativos ao Projeto de Lei n.º 156/2021, protocolado nesta Casa, que “cria o Serviço Voluntário de Capelania Escolar nas unidades da rede pública municipal de ensino em Uruguaiana”.

O mesmo pode ser acessado em nosso site aba SAPL, pelo link: <https://sapl.uruguaiana.rs.leg.br/materia/5222>

Resposta para: Comissão de Serviços Municipais da Câmara Municipal de Uruguaiana – Ver. José Clemente da Silva Corrêa - Presidente

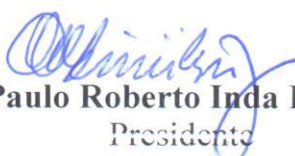
Prazo para Resposta: 07 dias.

Telefones de Contato: 3412.5977 – 3412.5376 – 3412.5725 - Ramal 213

E-mail de Contato: expediente@uruguaiana.rs.leg.br

Solicitamos parecer em 7 dias, face os prazos da Comissão para exarar parecer conclusivo à Mesa Diretora.

Uruguaiana, 30 de março de 2022.


Ver. Paulo Roberto In da Kleinubing
Presidente

Porto Alegre, 8 de abril de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 7.155/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 156, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Cria o Serviço Voluntário de Capelania Escolar nas unidades da rede pública municipal de ensino de Uruguaiana”.

II. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o trabalho voluntário está regulamentado na Lei Federal nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que já no seu art. 1º dispõe da seguinte forma:

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, 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.

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

Da leitura do dispositivo legal acima transcrito, verifica-se que o serviço voluntário é cabível para as circunstâncias que envolvem atividades de natureza cívica, cultural, educacional, científica, recreativas ou de assistência social, isto é, atividades de interesse público geral em que se exige a participação não só da Administração Pública, mas também de membros da sociedade dispostos a empregar parte de seu tempo e conhecimento na prestação de auxílio e no desenvolvimento destes objetivos.

Todavia, é imperioso frisar que **o serviço voluntário não pode substituir cargo ou função prevista no quadro funcional do órgão público.**

Para a efetiva realização de serviços por essa forma é necessária a celebração de **termo de adesão** no qual deverão constar as condições, a forma e o objeto do serviço voluntário, nos termos do art. 2º do diploma legal acima citado:

Art. 2º. 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 objeto e as condições de seu exercício.

Assim, caso se decida por tomar os serviços por esta forma, recomenda-se, além da

lei autorizativa, cercar-se de cautelas, como reduzir todas as obrigações assumidas pela pessoa física ou jurídica voluntária em um termo ou instrumento de prestação de serviços, no qual conste de maneira inequívoca que tal se dará de maneira não onerosa para o Município, estabelecendo inclusive as condições da execução dos serviços e os prazos de conclusão.

Recomenda-se esta formalidade porque, mesmo assim, determinadas situações podem surgir no decorrer da prestação dos serviços que configurem danos a terceiros, vindo a gerar o risco de gerar um passivo trabalhista ou de outra natureza para o Município arcar posteriormente, assim como danos à própria Administração Pública local, que poderá acabar prejudicada com o serviço gratuito que consentiu.

Em tese, o exercício de serviço voluntário nos órgãos públicos é possível, até mesmo por agentes públicos, desde que se acautele das formas e condições para seu exercício. Como confirmação deste entendimento, transcreve-se a seguir decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, órgão de controle externo a quem compete, institucionalmente, entre outras funções, a fiscalização das administrações municipais:

Número 010068-02.00/05-0
Anexos 000000-00.00/00-0
Data 18/01/2006
Publicação 14/03/2006 Boletim 177/2006
Órgão Julg. TRIBUNAL PLENO
Relator CONS. ALGIR LORENZON
Gabinete ALGIR LORENZON
Origem EXECUTIVO MUNICIPAL DE BUTIÁ

EMENTA

SERVIÇO VOLUNTÁRIO EM FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.

Indagação sobre a possibilidade da realização de trabalho voluntário a ser realizado pelo Vice-Prefeito.

Remessa de Informação da Consultoria Técnica, com a manifestação da nobre Auditora Substituta de Conselheiro.

RELATÓRIO

Sérgio Severo Malta, na condição de Prefeito Municipal de Butiá, formula Consulta a este Tribunal, indagando **acerca da possibilidade do Vice-Prefeito prestar serviços "sem quaisquer ônus, como voluntário** junto ao Hospital de Butiá, que é uma fundação devidamente registrada" - fls. 03

A Consultoria Técnica, examinou o assunto proposto e citando posições já firmadas por este Tribunal, consolidou sua opinião na Informação nº 038/2005, apensada às fls. 11/15, concluindo, em síntese, pelo seguinte:

"... o Vice-Prefeito poderá prestar serviço voluntário, nos termos da Lei Federal nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998 (DOU de 19-02-98), na Fundação Municipal de Saúde de Butiá - FUMAS, mediante termo de adesão, e tudo sem prejuízo das suas atribuições, embora não esteja submetido a um regime de horário." - fls. 15.

A presente consulta foi remetida à Auditoria, vindo a matéria a ser examinada

pela nobre Auditora Substituta de Conselheiro Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, a qual referenda os fundamentos firmados pela Consultoria Técnica, nos termos do que consta às fls. 19.

É o relatório.

(...)

DECISÃO

Decisão nº TP-0052/2006

O Tribunal Pleno, à unanimidade, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, destaca, preliminarmente, que **a resposta à presente Consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto**, nos termos do que dispõe o § 2º do artigo 138 do Regimento Interno deste Tribunal, e decide pelo envio à Autoridade Consulente de cópia reprográfica da Informação nº 038/2005 da Consultoria Técnica, acolhida nesta data, conjuntamente com a manifestação da Doutora Heloisa Tripoli Goulart Piccinini. (grifou-se)

Entretanto, não basta o voluntário assinar o termo de adesão de trabalho voluntário e exercer funções de um trabalhador comum. Não cabe a prestação de serviços voluntários a todas as atividades da Administração. Como já visto, **há uma limitação**, sendo que o serviço voluntário somente pode-se dar relativamente à atividade que possua relação direta com um **fim social**.

A título de exemplo nesse ponto, cita-se o Prejulgado nº 2021 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina¹, que refere:

1. **A prestação de serviço voluntário em entidades públicas, nos termos da Lei (federal) n. 9.608/98**, deve ter objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade, e concretizada mediante celebração de termo de adesão entre a entidade pública e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

2. Não podem ser objeto de voluntariado, em virtude do caráter benevolente que reveste o serviço voluntário, atividades que devam ser desenvolvidas **por servidores regularmente investidos em cargo ou emprego público, sob pena de afronta ao princípio da legalidade e ao disposto no art. 37, II, da Constituição Federal**. (grifou-se)

Perceba-se, ademais, que a Lei Federal nº 9.608, de 1998, não dispõe acerca do prazo de duração do trabalho voluntário, deixando tal estipulação para o termo de adesão a ser assinado. Dessa forma, a desobediência ao prazo estipulado no termo pode gerar consequências que serão a seguir explanadas.

Na prática, afastar o vínculo empregatício, mesmo que o voluntário tenha assinado termo de adesão, se demonstra como questão temerária. Várias são as decisões do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região reconhecendo o vínculo, mesmo com a existência de termo de adesão devidamente assinado:

¹ Disponível no site: < <http://www.tce.sc.gov.br/decisoes> > acesso 08.04.2022.

VÍNCULO DE EMPREGO. CONTRATO DE TRABALHO VOLUNTÁRIO. Diante do princípio da primazia da realidade, norteador do direito do trabalho, é possível o reconhecimento do vínculo de emprego pela análise da forma como foi efetivada a relação entre as partes, negando-se validade ao termo de adesão ao trabalho voluntário. A propósito, nega-se provimento ao recurso do ente público.

(Tribunal regional do Trabalho da 4ª Região. Processo nº 0043900-77.2008.5.04.0111 (RO). Redator: José Felipe Ledur. Data do julgamento: 10/12/2009. Origem: Vara do Trabalho de Santa Vitória do Palmar) (grifou-se)

VÍNCULO DE EMPREGO. RECONHECIMENTO. Relação jurídica que atende os requisitos exigidos pelo art. 3º da CLT. Trabalho voluntário não configurado. Recurso da reclamante provido para declara a existência de vínculo de emprego, determinada a remessa dos autos à origem para apreciação dos demais pedidos.

(Tribunal regional do Trabalho da 4ª Região. Processo nº 0043700-70.2009.5.04.0811 (RO). Redator: André Reverbel Fernandes. Data do julgamento: 10/03/2010. Origem: 1ª Vara do Trabalho de Bagé) (gritou-se)

O reconhecimento do vínculo de emprego, todavia, terá seus efeitos reconhecidos tão somente para fins de rescisão do termo, o que implicará, necessariamente, que a Administração Pública observe as parcelas rescisórias previstas na legislação trabalhista para a demissão de funcionário, gerando o dever de remunerar o trabalhador voluntário por todo o período de vínculo reconhecido.

Deve-se ter presente, ainda, que o que pode gerar o reconhecimento de vínculo empregatício é o desvio de finalidade, estabelecido no termo de adesão, permitindo-se (ou determinando-se) que o trabalhador voluntário desempenhe atividades afetas a servidor do quadro.

Contudo, frisa-se, tal não significa dizer que será estendido ao trabalhador voluntário a estabilidade de que se reveste o funcionalismo público efetivo, prevista no art. 41 da Constituição Federal, eis que tal instituto é condizente apenas com aqueles cargos oriundos de provimento efetivo, pela via do concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, incisos II e III, da CF).

O reconhecimento do vínculo, com repercussão nos efeitos rescisórios, não possui o condão de efetivar pessoal no quadro da Administração, pois, se assim o fosse, isso equivaleria a violar a regra constitucional da investidura em cargo público através de concurso.

Ainda a título de exemplos que demonstram os riscos de demandas judiciais que órgãos públicos correm ao consentir a prestação de serviços voluntários, veja-se as seguintes ementas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL. PRETENSÃO AO RECEBIMENTO DOS VENCIMENTOS DO CARGO DE MERENDEIRA. INVIABILIDADE, FACE À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO VOLUNTÁRIO. À UNANIMIDADE, DESPROVERAM A APELAÇÃO. (Apelação Cível, Nº

70015807878, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mário Creso Brum, Julgado em: 31-08-2006) (grifou-se)

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIÇO PÚBLICO. AÇÃO DE COBRANÇA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO VOLUNTÁRIO A ENTE PÚBLICO. VÍNCULO DE EMPREGO COM O PODER PÚBLICO. No sistema constitucional brasileiro, o vínculo de trabalho com a Administração Pública, tanto em cargo, função ou emprego público, depende de prévia aprovação em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão ou por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público, em atenção ao que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 37, incisos II e IX. À minguada de comprovação de investidura em cargo, função ou emprego público, bem como de prestação de serviço em favor do ente público, não há que se falar em cobrança de contraprestação pelos supostos trabalhos desenvolvidos. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 70013390703, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em: 22-12-2005) (grifou-se)

Feitos estes esclarecimentos preliminares sobre o serviço voluntário e os riscos para a Administração Pública, pelo que já deflui a conclusão de não recomendar sua adoção neste Município, passa-se a analisar a iniciativa do Projeto de Lei nº 156, de 2021. Sobre a iniciativa legislativa, André Leandro Barbi de Souza² ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Com efeito, verifica-se que, em essência, o projeto de lei em análise acaba por revelar a função de dispor sobre a organização e o funcionamento de serviços públicos no Município, notadamente em relação a serviços que serão prestados sob a modalidade voluntária nos órgãos públicos do Executivo, impondo explícita ou implicitamente obrigações àquele Poder.

Ocorre que não se trata analisar a questão sob a imprecisão do conceito de “organização administrativa”, mas de compreender que para dispor se, como, quem e quanto poderá prestar serviços voluntários no âmbito do Executivo somente ao Prefeito compete dispor. Da mesma forma, por exemplo, o Prefeito não poderia encaminhar projeto de lei à Câmara sobre a prestação de serviço voluntário no âmbito do Poder Legislativo. Neste sentido, veja-se a Lei Orgânica Municipal:

² A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

Art. 79. **A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.**

(...)

Art. 96. **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XXII - tomar providências para a realização do ensino público;

(grifos nossos)

Consoante deixou ensinado Hely Lopes Meirelles³, o Executivo é, por excelência, o provedor de serviços no Município, portanto, só a este Poder compete dispor sobre como serão prestados os serviços à coletividade:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público**, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

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 atribuições das secretarias, órgãos e entidades da **Administração Pública Municipal;** (grifou-se)

Assim, em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante postulado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos⁴.

Portanto, a Câmara Municipal somente poderia dispor sobre serviço voluntário no

³ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

⁴ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Uruguaiana:

Art. 5º São poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos poderes não poderá exercer a de outro. (grifou-se)

âmbito do próprio Legislativo; de igual forma, o Prefeito em relação ao Poder Executivo. Neste sentido, a jurisprudência dos Tribunais compartilha do mesmo entendimento, a exemplo das ementas a seguir transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE AMPARO - Vício de iniciativa - Lei Municipal que proíbe a Administração Pública do Município de Amparo, nos anos em que houver eleição municipal, de **firmar termo de adesão para a prestação de serviço voluntário. - Medida que interfere na administração municipal. Matéria afeta ao Poder Executivo Municipal. - Violação ao princípio da separação dos poderes.** - Lei Municipal que cria despesa indevida ao estabelecer a desincompatibilização obrigatória de quem, sendo prestador de serviço voluntário, venha a se candidatar a cargo eletivo no Município. - Necessidade de contratação de substituto. - Afronta aos artigos 5º, 174 e 176, inciso I, da Constituição do Estado de São Paulo. - Norma que, ademais, versa sobre matéria de Direito Eleitoral invadindo seara de competência exclusiva da União. - **AÇÃO PROCEDENTE - INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA.** (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 0002784-72.2008.8.26.0000; Relator (a): Amado de Faria; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 10/12/2008; Data de Registro: 22/01/2009) (grifou-se)

Representação por inconstitucionalidade. Município do Rio de Janeiro. Lei municipal 3661, de 08/0/2003, que **dispõe sobre a criação do serviço voluntário de capelania hospitalar. Vício de iniciativa. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.** Ofensa à Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade formal subjetiva por evidente vício de iniciativa.** A motivação da criação desse tipo de leis constitui expediente, com mero objetivo de obter crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais **é vedada a iniciativa da Câmara de Vereadores. Vulneração ao princípio constitucional que assegura a independência dos Poderes municipais.** Controle de constitucionalidade das leis intimamente relacionado ao princípio da hierarquia normativa, da supremacia da Constituição. Precedentes no STF e neste Órgão Especial. Representação procedente." (TJRJ, Representação por inconstitucionalidade n. 0039242-25.2004.8.19.0000, Rel. Des. José Pimentel Marques, j. 21.11.05) (grifou-se)

Destarte, o projeto de lei ora analisado apresenta não só vício de ordem formal, mas também material, conforme assentado na jurisprudência.

Prosseguindo na análise, compete-nos fazer ainda algumas observações sobre o Projeto de Lei nº 156, de 2021.

Não cabe fazer comparações, por exemplo, com o Projeto de Lei nº 1.275, de 1995, de autoria do então Deputado Federal Paulo Bornhausen, que veio originar a Lei Federal nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, porque a Administração Pública Federal é uma estrutura política muito mais complexa que o Município. Ademais, no âmbito federal, não existe de maneira tão explícita a regra de que a prestação dos serviços públicos ou a autorização para que outrem o faça compete privativamente ao Executivo, pois se trata da elaboração de normas de alcance nacional; já nos



Municípios, esta regra é bem explícita, a exemplo das atribuições constantes do arts. 79 e 96 da Lei Orgânica Municipal.

Dessa forma, à luz de toda a fundamentação legal, doutrinária e jurisprudencial acima descrita, por todos esses ângulos de análise, constata-se a inviabilidade do projeto de lei analisado, o que por si só já dispensa outras análises materiais.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 156, de 2021, pela via da iniciativa parlamentar, por interferir na competência privativa reservada ao Executivo para dispor sobre os serviços no seu âmbito, inclusive quanto aos que forem executados de maneira voluntária. Dessa forma, constata-se que o projeto de lei analisado acaba por ofender o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

Reitera-se que, consoante a jurisprudência transcrita no item II desta Orientação Técnica, tem-se pela inviabilidade da utilização de serviço voluntário para preenchimento de atividades que devam ser desenvolvidas por servidores ocupantes de cargos públicos.

E, embora não se recomende, se ainda assim o Município decidir tomar serviços por esta forma, além da viabilidade da lei autorizativa, será necessário firmar termo de adesão ao serviço voluntário com as pessoas que desempenharão as atividades, dispondo inclusive cláusulas com condições da realização do trabalho, horários, prazos, entre outras que se destinem a gerar segurança para o Município no sentido de não causar futuros passivos trabalhistas ou de outra natureza para a municipalidade.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM