

Parecer n. 1036/2001  
Processo n. 1.050418.00.9  
Interessado: SMC  
Assunto: Serviço Voluntário

EMENTA: Serviço Voluntário. Lei Federal n. 9.608 de 18 de fevereiro de 1998. Viabilidade de utilização no âmbito do Município. Conveniência de regulamentação mediante decreto, em que se estabeleçam requisitos que preservem o interesse e as normas de caráter público. Enquanto não existir tal regulamentação, possível admitir o voluntariado mediante norma interna do órgão que institua as condições e os modelos similares aos ora sugeridos.

Sr. Procurador-Geral,

1 - O presente processo trata de aplicação, no âmbito do Município, do serviço voluntário previsto pela Lei Federal n. 9608/98.

Tem origem na Secretaria Municipal da Cultura (SMC), através de demanda específica da Coordenação de Cinema, Vídeo e Fotografia para eventual aproveitamento de pessoa interessada em prestar trabalho voluntário naquela repartição.

Na fl. 06, a Assessoria Jurídica daquela Secretaria analisa a questão e encaminha a matéria para exame pela Procuradoria-Geral do Município (PGM), tendo em vista a necessidade de definir se há a viabilidade do serviço voluntário e, em caso positivo, sob que forma.

Recebido o expediente pela Equipe de Licitações e Contratos (ELC) da PGM, esta enviou para a Equipe de Assuntos de Pessoal Celetista (EAPC), por entender de sua competência.

É o relatório.

2 - O denominado serviço ou trabalho voluntário foi instituído a partir da Lei Federal n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998.

Em que pese objetivos outros que possam ter originado a Lei citada, como o interesse da transferência, do poder público aos particulares, do ônus do atendimento às necessidades sociais em sentido amplo, não há dúvida de que se constitui em importante mecanismo em proveito do bem comum, procurando viabilizar a solidariedade humana e o benefício social de vocações individuais.

Neste sentido, s.m.j., já se aponta inequivocamente para que o poder público se instrumentalize para fazer uso de tal instituto, incentivador da cidadania e de inquestionável interesse público. Afinal, seria evidentemente contrário ao bom senso impedir que indivíduos possam, graciosamente, auxiliar uns aos outros, seja por intermédio de entidades públicas, seja por instituições privadas sem fins lucrativos.

No caso das entidades públicas, portanto, cabe aos administradores viabilizar o trabalho voluntário e, ao mesmo tempo, preservar os princípios e normas que regulam o serviço público em geral. Pelo inequívoco interesse público, não se pode abandonar tal modalidade de colaboração sob o único argumento de eventuais ações judiciais, posto que, havendo convicção e regularidade nos atos praticados, é dever sustentar posição perante o Poder Judiciário, no sentido de reversão de eventual mentalidade que possa minar a utilização do sistema do voluntariado.

No âmbito do Município de Porto Alegre, cite-se como norma vagamente similar, mas anterior à já mencionada Lei Federal n. 6.608/98, o Decreto n. 11.163, de 08 de dezembro de 1994, que *“consolida disposições sobre a atividade voluntária de reciclagem ou especialização de profissionais na Administração Centralizada, nas Autarquias do Município e Fundação Municipal”*.

Tal decreto diz respeito a um aspecto específico, qual seja a atividade voluntária que visa diretamente a “reciclagem ou especialização de profissionais”, portanto mais uma atividade de meio, transitória, que prioriza mais o voluntário e sua evolução ou retomada profissional do que uma atividade que priorize o beneficiário final ou que vise, como fim último, a *prestação do serviço* propriamente dito. Além disso, enquanto que a Lei Federal incide sobre qualquer *atividade*, o decreto aplica-se a *profissões*, tornando mais restrita sua aplicação.

De qualquer forma, o decreto, editado já na vigência da atual Carta Magna, pode ser aplicado no que for compatível. Porém, dado o caráter mais amplo da norma federal, o presente trabalho será desenvolvido também de forma ampla, sem restringir-se às previsões do Decreto Municipal n. 11.163/94.

Observe-se, por fim, que o trabalho voluntário não se confunde com atividade paralela de estudante, para fins de aprendizado, seja qual for o nível de formação, posto que esta última trata do *estágio profissional*, regulado por legislação própria e por outros princípios.

3 - Dispõem os artigos 1º e 2º da Lei Federal n. 9.608/98 que:

*“Art. 1º. Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física à entidade pública de qualquer natureza, ou à instituição privada de fins não lucrativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.*

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

*Art. 2º. O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade pública ou privada, (sic) e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar objeto e as condições de seu exercício.”*

Ficou expressa a preocupação do legislador em preservar as instituições receptoras do serviço voluntário contra reclamações que visem o reconhecimento de vínculo empregatício, declarando que aquele não pode gerar este.

No entanto, é evidente que a realidade no plano fático pode configurar situações muito próximas entre os dois institutos ou mesmo caracterizar-se claramente contendo os elementos legais caracterizadores da relação de emprego, previstos no artigo 3º. da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) - os quais, diga-se de passagem, são excessivamente amplos e, por isso, facilmente manipuláveis.

Em que pese o óbice representado pela exigência constitucional de investidura em emprego público via respectivo concurso, estabelecido no

inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, a administração, no mínimo, ver-se-ia envolvida em pleitos judiciais de diferentes naturezas e alcances.

Não basta, assim, a mera declaração legal de que o trabalho voluntário não pode gerar vínculo de emprego, que seria declaração insuficiente a ser invocada em juízo em favor do Município. Indispensável cercar-se de garantias que minimizem ao máximo o risco de caracterização de outra relação jurídica, ao menos no plano fático, sem argüir alegações puramente de direito, constitucionais ou infraconstitucionais.

À título de exemplo, s.m.j., entende-se inconveniente que, como regra, seja aceito trabalho voluntário de quem não possui fonte de renda própria, apta ao seu sustento ou de sua família. À princípio, o trabalho é sempre fonte de subsistência, pressupondo a respectiva remuneração. Portanto, aquele que não tem fonte de renda deve, *a priori*, entregar-se a qualquer atividade visando retorno econômico, presumindo-se, em tal caso, que vá em busca de tal retribuição, ainda que depois do rompimento do vínculo.

Assim, parte dos requisitos a serem adotados, arrolados ao final, diz respeito a restringir ao máximo a possibilidade de reclamações de natureza trabalhista, relacionando-se aos rendimentos pessoais do candidato ao voluntariado, caracterizando a atividade voluntária como *dispensável* à sobrevivência da pessoa.

4 - Outros requisitos de admissão do voluntário dizem respeito à preservação da idoneidade e da qualidade do serviço.

Indispensável que sejam apresentados documentos mínimos que concedam ao menos a presunção de idoneidade moral do candidato, como a chamada folha corrida criminal e a indicação formal por outros indivíduos que possam prestar informações acerca daquele.

Além disso, há casos em que a atividade pretendida integra profissão regulamentada, para cujo exercício há necessidade de formação em curso formalmente reconhecido pela autoridade pública e vínculo regularizado em órgão de classe, situações em que deverão ser apresentados os documentos pertinentes.

5 - Outro aspecto a ser objeto de regulação é o que diz respeito à abrangência do trabalho voluntário a par das atividades desempenhadas pelos servidores públicos em sentido estrito.

Evidentemente, no caso das entidades públicas, a admissão de colaboradores a título gracioso não pode significar substituição dos servidores, sob pena de flagrante ilegalidade e de diversos prejuízos à função pública, ou seja, à sociedade receptora de tal serviço. A ilegalidade está no evidente conflito com toda a sistemática prevista constitucionalmente para existência e funcionamento do serviço público, que estabelece outros parâmetros para ingresso de pessoal e de atuação do servidor, balizada esta por inumeráveis obrigações e princípios de ordem jurídico-administrativa. Os prejuízos iniciariam com a quebra de uma organização e hierarquia funcional gerada pelo descompromisso do trabalhador voluntário, afetando a qualidade do serviço, sem falar que o caráter efetivo do servidor é garantia de isenção profissional, protegendo o interesse público contra ataques de interesses eventuais e localizados.

Conclui-se que o trabalho voluntário, em se tratando de órgão público, há de ter sempre o caráter complementar ou acessório e nunca substitutivo do serviço público efetivo, a ser exercido unicamente por quem detenha cargo público. Seguindo a mesma linha de raciocínio, outras disposições devem ser previstas no sentido de ratificar este caráter precário da atividade voluntária, tais como a flexibilização de horários e dias de colaboração, nos limites do aceitável pela repartição pública.

6 - No que tange ao documento de fls. 02/03 deste processo, que diz respeito à minuta de Termo de Cooperação Técnica utilizada pela ABIC (Associação Brasileira de Intercâmbio Cultural), s.m.j., não serve ao Município ou ao caso concreto que deu origem ao presente estudo. Primeiro, porque elaborado para utilização entre aquela Associação e outra instituição, pessoa jurídica. Segundo, porque não atende sequer à denominação formal prevista na Lei Federal n. 9.608/98, que prevê a assinatura de um “termo de adesão”, o que, no presente caso, não significa mera formalidade, já que trata-se de situação nova que exige todas as precauções possíveis. Terceiro, porque não prevê tudo aquilo defendido pelo presente trabalho, que diz respeito a requisitos indispensáveis.

7 - A Lei Federal em questão, em seu artigo 3º., fala ainda sobre o ressarcimento que o prestador do serviço voluntário há de ter pelas *“despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.”* O parágrafo único do mesmo artigo preceitua, por sua vez, que: *“as despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.”*

Entende-se que tal dispositivo seja totalmente inaplicável no âmbito do Município (e mesmo da administração pública em geral), posto que as normas que regulam a despesa pública não se coadunam com o mesmo, seja porque o ressarcimento de despesa é modalidade de exceção, seja porque a despesa pública é ato complexo afeto a autoridades e servidores públicos em sentido estrito.

Permitir a simples aplicação do dispositivo daria margem a problemas e/ou irregularidades administrativas de várias ordens, além de ir além do que é normalmente exigido para a despesa pública regular, concedendo ao trabalhador voluntário prerrogativa excessiva diante do caráter precário e acessório da atividade que desempenha. Eventual despesa que se relacione ao trabalho do voluntário deve ser processada ao encargo das chefias ou servidores responsáveis pela atividade do respectivo órgão, setor ou unidade administrativa, sendo vedada a administração de numerário pelo colaborador voluntário, pela própria natureza do vínculo.

8 - O trabalho voluntário tem tomado corpo nos últimos anos, mediante o incentivo público e privado. Há forte possibilidade de seu incremento, a partir do sucesso das experiências iniciais.

Como já dito inicialmente, no âmbito do Município de Porto Alegre, já havia o Decreto n. 11.163/94, que trata da atividade voluntária de reciclagem ou especialização profissional. Contudo, além de ser conveniente, é de se prever que haja interesse crescente em formas de voluntariado não abrangidas pelo decreto citado.

Por tal contexto, o ideal é que haja novo decreto municipal tratando da atividade voluntária em caráter geral, unificando procedimentos que eventualmente sejam discrepantes nas diversas secretarias, regularizando situações, afastando riscos indevidos e até como forma de incentivo de tal modalidade.

9 - Consoante tudo o que fora exposto e sintetizando as condições de aceitabilidade mínimas do sistema de voluntariado, sugere-se a adoção dos preceitos abaixo, sem prejuízo da anexa minuta de termo de adesão:

Restringir o trabalho voluntário àquele que prove a percepção regular de renda - salário, vencimento, pensão, aposentadoria, alugueres, etc.

Preenchimento, pelo candidato, de um cadastro completo onde conste informações básicas como nome, endereço (inclusive com comprovante de residência), telefone, CPF, CI, endereço profissional atual e anterior, dados escolares, grau de instrução e referências pessoais genéricas e familiares (com os dados das pessoas referenciadas) - com cópia dos documentos atinentes.

Apresentação de folha corrida criminal.

Comprovação de formação profissional, registro e regularidade junto à entidade de classe respectiva, se for o caso.

Contratação de seguro contra acidentes pessoais beneficiando o trabalhador voluntário.

Vedação de que se substitua atribuições integrais típicas de cargo efetivo pelo trabalho de voluntário (caráter acessório e não substitutivo).

Vedação de realização de despesa pelo voluntário.

Obrigatoriedade de obediência das normas internas vigentes na repartição.

Na medida da possibilidade do órgão, flexibilizar ao máximo as condições de prestação do serviço voluntário.

Previsão expressa de rompimento unilateral e a qualquer tempo do vínculo de trabalho voluntário.

Assinatura de “termo de adesão” - minuta sugerida em anexo - firmado pelo secretário da pasta respectiva.

10 - Em conclusão:

a) é viável - e até recomendável no sentido do atendimento do interesse público - a utilização, no âmbito do Município, do

denominado serviço voluntário, previsto pela Lei Federal n. 9.608/98;

b) sugere-se a edição de decreto regulando amplamente o instituto do trabalho voluntário, estabelecendo requisitos e forma de contratação, tais como os aqui sugeridos;

c) ainda que não editado o decreto sugerido no item “b”, a modalidade pode ser instituída mediante norma interna de cada secretaria, adotando as restrições e condições expressas na presente manifestação, bem como modelo de termo de adesão similar à anexa minuta (Anexo Único);

d) vige o Decreto Municipal n. 11.163/94, acerca da atividade voluntária de reciclagem ou especialização de profissionais, aplicável no que couber.

S.m.j., é o parecer.

Porto Alegre, 08 de janeiro de 2001.

Rogério Quijano Gomes Ferreira  
Procurador do Município  
Matr. 74.005-0 - OAB/RS n. 23.015

**ANEXO ÚNICO**  
**AO PARECER RELATIVO AO**  
**SERVIÇO VOLUNTÁRIO**

- MINUTA DE TERMO DE ADESÃO -

**“TERMO DE ADESÃO AO SERVIÇO VOLUNTÁRIO**

Município de Porto Alegre, através de sua Secretaria \_\_\_\_\_, neste ato representado pelo(a) Ilustríssimo(a) Senhor(a) Secretário(a) Municipal \_\_\_\_\_, doravante denominado simplesmente MUNICÍPIO, e **Fulano de Tal**, ( *qualificação* ), doravante denominado simplesmente VOLUNTÁRIO, vêm, na forma da Lei Federal n. 9.608/98, firmar o presente “Termo de Adesão ao Serviço Voluntário”, regido pela legislação vigente, no que couber, e pelas seguintes cláusulas e condições:

**Cláusula Primeira - Objeto**

- 1.1. Pelo presente Termo, o VOLUNTÁRIO formaliza seu interesse em prestar atividades voluntárias e gratuitas ao MUNICÍPIO, nos termos da Lei Federal n. 9.068, de 18 de fevereiro de 1998.

- 1.2. As atividades serão prestadas junto ao departamento (*setor/unidade*) denominado \_\_\_\_\_, vinculado à Secretaria Municipal \_\_\_\_\_, localizado na \_\_\_\_\_, e terão como características ou descrição:

-  
**Cláusula Segunda - Forma de Execução**

- O presente Termo será executado obedecendo-se ao seguinte:

- 2.2. As atividades serão realizadas em dias e horários escolhidos pelo VOLUNTÁRIO, desde que aprovados previamente pela chefia da unidade de prestação do trabalho e compatibilize-se com o horário de funcionamento do órgão.

- 2.3. O VOLUNTÁRIO deverá obedecer todas as normas internas vigentes na unidade de prestação das atividades.

2.4. O VOLUNTÁRIO declara possuir a habilitação profissional eventualmente necessária à execução das atividades por ele oferecidas, bem como estar em situação regular para com o órgão de classe respectivo.

- 2.5. O MUNICÍPIO compromete-se a, \_\_\_ dias após a assinatura do presente termo, contratar seguro contra acidentes pessoais em favor do VOLUNTÁRIO.

- 2.6. As atividades do VOLUNTÁRIO serão supervisionadas pelo chefe (coordenador/gerente) do \_\_\_\_\_ (nome da unidade), que firma este Termo na qualidade de testemunha.

- **Cláusula Terceira - Prazo**

- O presente Termo vigorará pelo prazo de um ano, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado, por iguais períodos, mediante termo aditivo.

- **Cláusula Quarta - Rescisão**

- Este Termo de Adesão poderá ser rescindido por qualquer das partes a qualquer tempo, independentemente de pré-aviso.

- **Cláusula Quinta - Foro**

- Para dirimir quaisquer questões oriundas deste Termo, as partes elegem o Foro de Porto Alegre.

- **Cláusula Sexta - Disposições Finais**

- Fica expresso que o presente ajuste é feito em caráter precário e que, na forma da legislação aplicável, não gera qualquer direito à remuneração ou qualquer espécie de contraprestação ao VOLUNTÁRIO, não caracterizando vínculo de emprego, locação de serviços ou vínculo de outra natureza diversa da meramente filantrópica e graciosa, no intuito de emprestar a capacitação e motivação individual do VOLUNTÁRIO para atender necessidades coletivas atendidas pelo MUNICÍPIO.

E, por estarem de pleno acordo, firmam o presente em duas vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas que também o assinam.

Porto Alegre, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

(assinam partes e testemunhas)''

## **HOMOLOGAÇÃO**

APROVO o **Parecer nº 1036/2001**, de autoria do procurador Rogério Quijano Gomes Ferreira, que abordou com pertinência e propriedade jurídica a viabilidade de utilização do instituto do serviço voluntário no Município, antecipando orientação e parâmetros à proposição legislativa - PLE 005/01, encaminhada pelo Prefeito à Câmara de Vereadores, inclusive com importantes sugestões de regramento interno, em especial o termo de adesão.

Cumprir destacar que a presente orientação jurídica, mormente pela análise sob o enfoque da Lei Federal nº 9.608/98, deverá coadunar-se com a legislação local, ora em processo legislativo. Da mesma forma, os adequados delineamentos sugeridos no decreto regulamentador e termo de adesão, devem ser recebidos de forma exemplificativa, a fim de incorporarem as adequações da futura legislação e outras sugestões aplicáveis à espécie.

Registre-se, extraindo-se cópia homologado ao parecerista e a EAPC, dando-se ciência coletiva aos demais procuradores desta Procuradoria.

Encaminhe-se cópia ao Senhor Prefeito e ao Vice-Prefeito, na condição de coordenador do Grupo de Trabalho sobre o Voluntariado.

Porto Alegre, 20 de abril de 2001.

**ROGERIO FAVRETO**  
***Procurador-Geral do Município***