

Estado do Rio Grande do Sul  
**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**  
Palácio 11 de Outubro

Câmara Municipal de  
Bento Gonçalves

RECEBIDO EM:

PARECER nº 136/2017

14.10.2017

Processo nº 132/2017

AS 09:44 Horas

Ass.: *[Assinatura]*

O Senhor Presidente encaminha para exame e parecer desta Assessoria Jurídica, o Projeto de Lei nº 106/2017, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, de autoria do Vereador MOACIR ANTÔNIO CAMERINI, Líder da Bancada do PDT, que **DISPÕE SOBRE A PROMOÇÃO DA VALORIZAÇÃO DOS PROTETORES E CUIDADORES DE ANIMAIS SOLTOS OU ABANDONADOS NO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O presente Projeto de Lei, visa valorizar o trabalho dos protetores e cuidadores de animais soltos ou abandonados no Município de Bento Gonçalves.

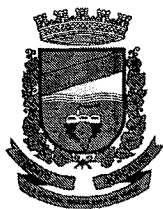
Em sua justificativa, aduz o Nobre Edil, que com a realização da última audiência pública, no dia 20 de junho de 2017, a respeito da causa animal, constatou-se que os cuidadores e protetores independentes de animais não recebem a devida ajuda do Poder Público, nem mesmo com esterilização gratuita.

Tendo em vista esta situação, o projeto em comento traz algumas facilidades a eles, como atendimento preferencial e a critério médico-veterinário, para fins de cuidados emergenciais de primeiros socorros, avaliação clínica e laboratorial dos animais tutelados ou recolhidos, controle de zoonoses, vacinação e procedimento de esterilização gratuita.

Segue dizendo que, o Poder Público realizará o cadastramento dos animais existentes na residência dos cuidadores e protetores, armazenando em sistema próprio as informações coletadas, para fins de controle populacional. Contudo, em contrapartida, cabe aos cuidadores e protetores assegurar adequadas condições de bem estar, saúde e higiene individual do animal, inclusive com controle de parasitoses, circulação de ar, acesso a sol e área coberta, garantindo-lhes comodidade e segurança, além de manter o animal vacinado e providenciar assistência médico-veterinária.

Ainda, salienta que, a Constituição Federal traz em seu artigo 225, inciso VII, a proteção da fauna como garantia fundamental. No mesmo sentido, a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, instituída em 1978 na Bélgica, preserva a integridade dos animais.

No Município, a Lei Municipal nº 5.709/2013 estabelece multa para maus tratos a animais e sanções administrativas a serem aplicadas a quem os praticar, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.



**Preliminarmente**, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a legislação Federal, Estadual e Municipal, que abaixo segue:

Constituição Federal:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

Constituição Estadual:

*Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:*

*I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;*

Lei Orgânica Municipal:

*Art. 6º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:*

*I - **organizar-se administrativamente**, observadas as legislações federal e estadual;*

*II - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;  
**(grifou-se)***

Estabelecida a competência legiferante do Município, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação, sendo **um dos aspectos que deve ser considerado quando da elaboração de uma lei é o que diz respeito à iniciativa.**

Sobre este aspecto, José Afonso da Silva (Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107), ensina o seguinte:

*"... A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.*



Estado do Rio Grande do Sul  
**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**  
Palácio 11 de Outubro

*Portanto, a iniciativa é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.*

No caso do Projeto de Lei, ora em análise, a proposição se dirige expressamente ao Poder Executivo, criando-lhe obrigações, senão vejamos:

*Art. 3º Os protetores e cuidadores de animais gozarão das seguintes prerrogativas, **após cadastramento obrigatório anual realizado pelas autoridades municipais competentes:***

*(...)*

*Parágrafo único. Nos casos em que houver disponibilidade e manifestação por parte do protetor ou cuidador, **os custos com os procedimentos veterinários podem ser rateados entre o voluntário e o Poder Público.***

*Art. 4º (...)*

*Parágrafo único. Após o cadastramento dos cuidadores e protetores, **o Poder Público realizará um cadastramento dos animais existentes na residência daqueles, mantendo as informações coletadas em um sistema próprio, para fins de controle populacional.***

*(...)*

*Art. 6º **O Poder Executivo disporá sobre as formas de cumprimento e fiscalização desta Lei, devendo regulamentá-la no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da sua publicação. (grifamos)***

Ora, ao aludir as “**autoridades municipais competentes**”, o “**Poder Público**” ou o “**Poder Executivo**”, a bem da verdade, o projeto de lei em análise está a se referir ao Executivo Municipal, uma vez que os serviços de recolhimento de animais das vias públicas, controle de zoonoses, vacinação, castração, entre outros referentes a animais, são executados por órgãos vinculados à estrutura administrativa daquele Poder.

Nesse contexto, é pertinente verificar, nos termos da Lei Orgânica Municipal, qual agente detém a competência para estes atos que se relacionam à organização e funcionamento da Administração e dos serviços públicos locais:



Estado do Rio Grande do Sul  
**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**  
Palácio 11 de Outubro

*Art. 38 - São da iniciativa privativa do Prefeito as leis que:*

*(...)*

*IV - criem ou suprimam órgãos ou serviços do Executivo.*

*Art. 57. 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;*

Portanto, **leis de iniciativa exclusiva do Prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara Municipal.** Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação, **atribuições e a administração das Secretarias, Órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.**  
**(Grifo nosso)**

**E ainda,** esclare-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios, o exercício das prerrogativas por cada agente público, **se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os poderes,** consoante legislações dispostas:

Na Constituição Federal:

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

Na 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.*

Na Lei Orgânica do Município de Bento Gonçalves:

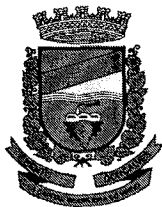
*Art. 2º - São poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.***

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

*§ 2º - O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro.*

**(grifo nosso)**

Por oportuno, também, que em matéria semelhante à ora analisada, a jurisprudência do **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, orienta-se no seguinte sentido, a exemplo da ementa a seguir transcrita, aplicável no que couber ao caso em análise:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.037, DE 08 DE MAIO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO, QUE **AUTORIZA A CRIAÇÃO DE CADASTRO DE ONGS E PESSOAS QUE CUIDAM DE CÃES E GATOS ABANDONADOS, PARA FORNECIMENTO DE RECURSOS**, A FIM DE AUXILIAR NOS GASTOS COM ESTES ANIMAIS, BEM COMO DISPOR PARA ADOÇÃO. **VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** A Lei nº 4.037/2013, do Município de Viamão, ao instituir cadastro e apoio financeiro a **peessoas que cuidam, em lugar particular, de cães e gatos abandonados, destinando recursos municipais a essas pessoas**, bem como determinando que os animais e os estabelecimentos cadastrados sejam acompanhados pela fiscalização municipal, imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. **O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa**, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. **Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes**, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 4.037/2013, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055118343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 09/12/2013)  
**(grifou-se)**

Outro fato que deve ser observado, no projeto de lei nº 106, de 2017, consiste na redação do art. 6º, que determina ao Poder Executivo regulamentar a lei no prazo de 60 (sessenta) dias. Sobre este aspecto, o **TJRS** também já se pronunciou:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO**



Estado do Rio Grande do Sul  
**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**  
Palácio 11 de Outubro

DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.** Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. **Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios. Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal (...), e por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo, padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, que "determina" prazo para o cumprimento da medida. Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes,** inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010)  
**(grifou-se)**

Os fatos abordados no item anterior, por si só já obstarão a demais análises do projeto de lei em análise. Entretanto, considerando, ainda, **que a proposição versa também sobre trabalho voluntário para o Município, esclareça-se que a possibilidade de prestação de serviços voluntários por particulares à Administração Pública existe, mas deve ser adotada com muita cautela.**

**Por oportuno, a Lei Federal nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, dispõe sobre o serviço voluntário, nos seguintes termos:**

*"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.*



Estado do Rio Grande do Sul  
**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**  
Palácio 11 de Outubro

*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, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício. (grifos nossos)*

*Art. 3º 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.” (grifos nossos)*

**Repise-se que**, consoante dispõem os acima transcritos arts. 1º e 2º da Lei Federal nº 9.608, de 1998, **serviço voluntário é atividade não remunerada, não gera vínculo empregatício e é exercida mediante celebração de um “termo de adesão”**.

Assim, sempre no intuito de bem orientar o órgão consulente, se efetivamente for do interesse da Administração tomar serviços voluntários de particulares, **recomenda-se dispor sobre as condições do exercício do serviço voluntário no “termo de adesão”**, com destaque para a duração do trabalho, tudo com o escopo de se acautelar 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, dentre 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 Julgador: TRIBUNAL PLENO  
Relator: CONS. ALGIR LORENZON  
Gabinete: ALGIR LORENZON  
Origem: EXECUTIVO MUNICIPAL DE BUTIÁ



Estado do Rio Grande do Sul  
**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**  
Palácio 11 de Outubro

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)**



Estado do Rio Grande do Sul  
**CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES**  
Palácio 11 de Outubro


Desta feita, havendo esse interesse, além da motivação e autorização da autoridade competente, **deve-se formalizar um “termo de adesão” com os interessados em exercer o serviço voluntário**, dispondo-se criteriosamente sobre as condições dessa execução, **para que tal não venha a se confundir com a contratação de mão-de-obra e todas as consequências que podem advir**, entre as quais a criação de um passivo trabalhista com o Município.

Obviamente, como corolário de toda a fundamentação jurídica acima, **a prestação de serviços voluntários**, com o objeto e os serviços descritos no projeto de lei em análise, **não pode ocorrer no âmbito do Executivo, por meio de iniciativa do Poder Legislativo.**

Desta feita, considerando os aspectos acima, esta Assessoria entende que, do ponto de vista jurídico, o presente Projeto de Lei, que **DISPÕE SOBRE A PROMOÇÃO DA VALORIZAÇÃO DOS PROTETORES E CUIDADORES DE ANIMAIS SOLTOS OU ABANDONADOS NO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**, por apresentar “vício de iniciativa”, e a “inconstitucionalidade” da tentativa de um Poder se impor sobre o outro, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais, **NÃO POSSUI CONDIÇÕES REGULARES DE TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO.**

*s. m. j., é o parecer.*

PALÁCIO 11 DE OUTUBRO, aos quatorze dias do mês de julho do ano de dois mil e dezessete.

  
**Adv. Dr. Jaime Zandonai - OAB/RS 38.659**  
**Procurador Jurídico**

  
**Adv. Dr. Kleber Ben - OAB/RS 64.438**  
**Coordenador do Departamento Jurídico**