PREFEITURA DE
LARANJAL
PAULISTA

Ofício nº 0393/2025

Laranjal Paulista, 10 de abril de 2.025.

Assunto: **Recurso ao Parecer contrário da CCJR ao PL 17 de 2025**

Com meus cordiais cumprimentos, apresento anexo ao presente oficio, **parecer jurídico da procuradoria do município**, como razões de recurso apresentado ao parecer contrario da CCJR, nos termos do artigo 105, do Regimento Interno da Câmara Municipal, para que surta os seus efeitos legais.

Sempre a seu dispor, e com os nossos melhores cumprimentos, renovamos a Vossa Excelência os protestos de estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

ANTONIO VALDECIR BERTO FILHO:21589016831

Assinado de forma digital por ANTONIO VALDECIR BERTO FILHO:21589016831
Dados: 2025.04.10 16:32:00 -03'00'

ANTÔNIO VALDECIR BERTO FILHO
Prefeito Municipal

A Sua Excelência o Senhor
RICARDO TADEU GRANZOTTO
DD. Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Câmara Municipal
LARANJAL PAULISTA/SP

PREFEITURA DE
LARANJAL
PAULISTA

Laranjal Paulista, 09 de abril de 2025.
Ao Excelentíssimo Senhor Prefeito
Antônio Valdecir Berto Filho
Ref. Recurso ao Plenário nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara Municipal - Análise da viabilidade constitucional e legal do Projeto de Lei nº 17/2025

PARECER JURÍDICO nº 248/2025

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico solicitado por Vossa Excelência com o objetivo de subsidiar eventual interposição de recurso ao Plenário da Câmara Municipal de Laranjal Paulista, nos termos do art. 105 do Regimento Interno, tendo em vista a conclusão da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 17/2025, de iniciativa do Poder Executivo, que "Dispõe sobre a criação e instituição da Diária por Atividade Eventual (DAE), aplicável aos servidores integrantes da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Trânsito de Laranjal Paulista, nas condições que especifica e dá outras providências."

A CCJR, em seu parecer, fundamentou sua conclusão pela inconstitucionalidade do projeto baseando-se em alegada incompatibilidade com o regime jurídico celetista adotado pelo Município, apoiando-se em parecer do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). O referido parecer sustenta que o projeto criaria um "regime híbrido" de trabalho, afrontando a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ao estabelecer uma remuneração complementar para atividades fora da jornada regular para servidores celetistas.

Em síntese, o Projeto de Lei nº 17/2025 propõe a criação da Diária por Atividade Eventual (DAE), destinada a remunerar atividades específicas e temporárias dos servidores da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Trânsito, realizadas fora da jornada regular de trabalho, mediante credenciamento voluntário e para atender demandas excepcionais de segurança pública no município.

O projeto prevê, entre outros elementos:

1. Adesão voluntária por meio de credenciamento;
2. Pagamento por Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA);
3. Caráter eventual e não habitual das atividades;
4. Empenho prévio e justificativa formal para cada convocação;
5. Atendimento a situações excepcionais de interesse público.

Passa-se, assim, à análise jurídica detalhada da questão.

II – PRELIMINARES

1. Delimitação do objeto de análise

A análise jurídica ora empreendida limita-se aos aspectos constitucionais e legais do Projeto de Lei nº 17/2025, especialmente quanto à:

1. Competência e iniciativa para proposição;
2. Constitucionalidade material;
3. Compatibilidade com o regime jurídico dos servidores municipais;

4. Legalidade do mecanismo de remuneração proposto.

Não se adentrará no mérito administrativo ou na conveniência política da proposta, aspectos que escapam à análise técnico-jurídica e são de competência exclusiva do Prefeito Municipal e do Poder Legislativo.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Da competência e iniciativa legislativa

1.1. Competência municipal para legislar sobre o tema

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, estabelece a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (inciso V). Adicionalmente, o inciso II do mesmo artigo confere aos Municípios a competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No caso em tela, o Projeto de Lei nº 17/2025 trata indubitavelmente de matéria de interesse local, uma vez que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura e sobre mecanismo complementar de gestão de pessoal na área de segurança pública municipal.

A segurança pública, embora tradicionalmente associada às competências estaduais e federais, encontra fundamento constitucional para a atuação municipal no art. 144, §8º, da Constituição Federal, que prevê que "os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei". Esta disposição foi posteriormente reforçada com a Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), que ampliou as competências das guardas municipais.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5156, reconheceu a constitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais, confirmando a legitimidade da atuação municipal na organização dos serviços de segurança pública local:

1.2. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo

Quanto à iniciativa, o projeto trata de matéria tipicamente administrativa, relacionada à organização e funcionamento da Administração Municipal, bem como ao regime jurídico de seus servidores, ainda que de forma complementar. Nesses casos, a jurisprudência é pacífica no sentido de reconhecer a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, II, "a", "b" e "c", reserva ao Presidente da República a iniciativa privativa de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos, regime jurídico de servidores e organização administrativa. Por simetria constitucional, tal regra se aplica aos Estados e Municípios, conforme reiteradamente reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica de Laranjal Paulista reproduz essa reserva de iniciativa em seus arts. 40, §1º, II e 53, VI, conferindo ao Prefeito Municipal a competência privativa para propor leis que disponham sobre:

1. Criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos;
2. Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
3. Criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública.

Nesse sentido, é incontestável que o Projeto de Lei nº 17/2025, de iniciativa do Prefeito Municipal, atende perfeitamente aos requisitos formais de iniciativa legislativa. Qualquer entendimento contrário representaria uma indevida interferência na autonomia do Poder Executivo para organizar seus serviços e gerir seu quadro de pessoal, em violação ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).

O Tribunal de Justiça de São Paulo tem reiteradamente reconhecido a iniciativa privativa do Executivo em matérias similares:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 6.523, de 15 de junho de 2015, de Jundiaí, que 'Autoriza o Executivo a instituir Plano de Benefícios - PDV - aos servidores públicos municipais e dá providências correlatas' - Matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 24, §2º, 4, CE) - Lei municipal, ademais, de iniciativa parlamentar, que acarreta ônus financeiro para o Poder Executivo sem a correspondente indicação dos recursos orçamentários - Inconstitucionalidade configurada - Ofensa aos arts. 5º, 25, 47, incisos II, XI e XVII, e 144, da Constituição Estadual - Ação procedente. (TJSP, ADI nº 2117490-56.2015.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, Órgão Especial, j. 03/02/2016)*

1.3. Processo legislativo adequado

Até o presente momento, o projeto seguiu o trâmite regular previsto na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara, tendo sido submetido à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Redação. O parecer desfavorável da CCJR, pela inconstitucionalidade do projeto, não vincula o Plenário, cabendo recurso nos termos do art. 105 do Regimento Interno.

O recurso ao Plenário representa importante instrumento do processo legislativo, permitindo que a interpretação constitucional não fique restrita ao âmbito da comissão, mas seja objeto de deliberação pelo conjunto dos representantes populares, em homenagem ao princípio democrático e à presunção de constitucionalidade das leis.

2. Da constitucionalidade material

2.1. Da alegada incompatibilidade com o regime celetista

O principal argumento utilizado pela CCJR e pelo parecer do IBAM para sustentar a inconstitucionalidade do projeto reside na suposta incompatibilidade do sistema de Diária por Atividade Eventual (DAE) com o regime celetista adotado pelo Município. Segundo essa interpretação, o projeto criaria um "regime híbrido", em afronta à CLT, ao prever remuneração de atividade complementar fora da jornada regular de trabalho de servidores celetistas.

Tal entendimento, contudo, não merece prosperar, por diversas razões jurídicas que passaremos a expor.

2.1.1. Natureza jurídica da DAE

Em primeiro lugar, é fundamental compreender a natureza jurídica da Diária por Atividade Eventual proposta pelo PL nº 17/2025. Não se trata de alteração do contrato de trabalho dos servidores, nem de criação de horas extras ou de jornada suplementar habitual, mas sim de um instrumento administrativo para remuneração de atividades eventuais, de natureza não habitual, mediante credenciamento voluntário.

O Projeto de Lei deixa claro que a adesão ao sistema de DAE é voluntária, realizada mediante credenciamento, e pressupõe a realização de atividades fora da jornada regular de trabalho. O pagamento é feito por Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA), com empenho prévio e justificativa formal para cada convocação.

A jurisprudência administrativa e judicial tem reconhecido a possibilidade de pagamento por RPA a servidores públicos para atividades eventuais e de natureza distinta das funções regulares do cargo. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1799/2011-Plenário, considerou lícito o pagamento por RPA a servidor efetivo, desde que:

1. A atividade seja eventual;
2. Não haja habitualidade;
3. As atividades executadas estejam fora das atribuições contratuais.

Esses requisitos estão plenamente atendidos no projeto em análise, que expressamente prevê o caráter eventual e não habitual das atividades, a serem realizadas em situações excepcionais de interesse público.

2.1.2. Inexistência de alteração do regime jurídico

O Projeto de Lei nº 17/2025 não altera o regime jurídico dos servidores municipais, que continuam a ser regidos pela CLT em suas relações regulares de trabalho com o Município. Todos os direitos e obrigações decorrentes da legislação trabalhista permanecem integralmente aplicáveis à jornada regular, incluindo horas extras, adicional noturno, descanso semanal remunerado e demais garantias legais.

O que o projeto institui é um mecanismo administrativo complementar, de natureza eventual e excepcional, para atender a situações específicas de interesse público na área de segurança. Esse mecanismo não se confunde com o contrato de trabalho regular, não gera habitualidade e não cria vínculo jurídico distinto do já existente.

Nesse contexto, não há que se falar em "regime híbrido" ou em incompatibilidade com a CLT, pois não há alteração ou derrogação de qualquer direito trabalhista. Ao contrário, o sistema proposto representa uma forma de valorização do servidor, que pode, por sua livre opção, prestar serviços adicionais ao Município em situações excepcionais, recebendo a devida contrapartida financeira.

2.1.3. Distinção entre relação estatutária e complemento eventual de atividade

É necessário estabelecer uma clara distinção entre a relação jurídica principal (o contrato de trabalho celetista) e o instrumento administrativo complementar (a DAE). Enquanto a primeira é regida integralmente pela CLT, com todos os direitos e obrigações dela decorrentes, a segunda tem natureza administrativa, eventual e excepcional.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, reconheceu a possibilidade de coexistência de regimes jurídicos distintos para situações jurídicas distintas, mesmo envolvendo o mesmo servidor público. É o caso, por exemplo, da acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, XVI, da Constituição Federal, em que um mesmo servidor pode estar submetido a regimes jurídicos diversos em cada vínculo.

No caso em tela, não se trata nem mesmo de regimes jurídicos distintos, mas de um mecanismo administrativo complementar que não interfere no regime principal. A DAE não altera a natureza do vínculo celetista, não cria direitos ou obrigações permanentes e não gera efeitos trabalhistas além da contraprestação pelo serviço eventual prestado.

2.2. Jurisprudência constitucional sobre arranjos administrativos complementares

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 658.026/DF (Tema 551 de Repercussão Geral), reconheceu a possibilidade de ajustes administrativos para execução de serviços temporários, inclusive em relação a servidores públicos, desde que sem habitualidade e com base no interesse público excepcional.

Na ocasião, a Corte firmou entendimento quanto à licitude de instrumentos administrativos complementares voltados a finalidades públicas urgentes, desde que não comprometam a natureza jurídica do vínculo original. O Ministro Dias Toffoli, relator do caso, destacou que "o administrador pode valer-se de instrumentos complementares de gestão, desde que não descaracterize a natureza jurídica principal do vínculo e atenda ao interesse público específico".

No mesmo sentido, o STF já reconheceu, em outros julgados, a possibilidade de arranjos administrativos que, sem alterar o regime jurídico principal, atendam a necessidades específicas da Administração Pública:

> "DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 1.080/2008 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE GRATIFICAÇÕES E REORGANIZAÇÃO DE CARREIRAS E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. (...) 3. A carreira e a forma de remuneração dos servidores públicos são temas que se inserem no poder discricionário do chefe do Poder Executivo (...) 4. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que os Estados-membros têm autonomia para estabelecer o regime jurídico de seus servidores, inclusive no que diz respeito à política remuneratória e aos planos de carreira. (...)" (ADI 4.782/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 20/06/2020)

Analogamente, os municípios, no exercício de sua autonomia constitucional (CF, art. 18), têm competência para disciplinar formas complementares de gestão de seu quadro de pessoal, desde que respeitados os princípios constitucionais e as normas gerais aplicáveis.

2.3. Princípios constitucionais da administração pública

O Projeto de Lei nº 17/2025 encontra amparo em diversos princípios constitucionais da administração pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal:

2.3.1. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, pilar do Estado Democrático de Direito, determina que a administração pública só pode fazer o que a lei expressamente autoriza. No caso em análise, toda a atuação relativa à DAE será previamente regulamentada por lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo, e por decreto regulamentador, garantindo a previsibilidade e a segurança jurídica do sistema.

A criação da DAE por lei formal atende plenamente ao princípio da legalidade, estabelecendo bases claras para sua implementação e execução. O projeto detalha os requisitos, condições e limites do sistema, evitando arbitrariedades ou desvios em sua aplicação.

2.3.2. Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência, introduzido expressamente na Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/1998, impõe à Administração Pública o dever de buscar os melhores resultados com os meios disponíveis, otimizando recursos e maximizando benefícios.

A DAE representa uma solução eficiente para o atendimento de demandas excepcionais de segurança pública no município, permitindo a mobilização rápida e direcionada de servidores já capacitados e familiarizados com a realidade local, sem a necessidade de novas contratações ou de estruturas permanentes que poderiam ser subutilizadas em períodos regulares.

2.3.3. Princípio da Economicidade

Estreitamente relacionado ao princípio da eficiência, o princípio da economicidade determina que a gestão pública deve buscar a melhor relação custo-benefício na realização de suas atividades.

O sistema de DAE proposto pelo projeto é economicamente vantajoso para o Município, pois:

1. Não há incorporação da verba à remuneração regular;
2. Não há habitualidade, evitando reflexos em outras verbas e encargos;
3. Não gera impacto permanente na folha de pagamento;
4. Permite alocar recursos apenas quando efetivamente necessários;
5. Evita a necessidade de contratação de novos servidores para demandas sazonais ou excepcionais.

2.3.4. Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade, igualmente previsto no art. 37, caput, da Constituição, impõe transparência aos atos da Administração Pública, permitindo o controle social e a fiscalização de suas atividades.

O projeto prevê que o credenciamento para a DAE será aberto, com critérios definidos e publicizados, garantindo igualdade de oportunidade a todos os servidores elegíveis. Além disso, cada convocação exigirá justificativa formal e empenho prévio, permitindo o controle interno, externo e social sobre a utilização do sistema.

2.3.5. Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade determina que a Administração Pública deve tratar a todos os administrados sem discriminações ou favoritismos, buscando sempre o interesse público.

A DAE, nos termos do projeto, será implementada com base em critérios objetivos, tanto para o credenciamento quanto para a convocação dos servidores, evitando escolhas arbitrárias ou personalizadas. A adesão voluntária e a rotatividade entre os credenciados, previstas no projeto, reforçam a impessoalidade do sistema.

2.3.6. Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade impõe à Administração Pública a observância de padrões éticos de conduta, para além da estrita legalidade.

O Projeto de Lei nº 17/2025 estabelece mecanismos de controle e transparência que favorecem a moralidade administrativa, como:

1. Justificativa formal para cada convocação;
2. Empenho prévio dos recursos;
3. Critérios objetivos para credenciamento e convocação;
4. Prestação de contas das atividades realizadas.

2.3.7. Princípio da Responsabilidade Fiscal

Embora não expressamente listado no art. 37, caput, da Constituição, o princípio da responsabilidade fiscal decorre do art. 169 da Carta Magna e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O projeto atende a esse princípio ao prever a necessidade de:

1. Empenho prévio para cada convocação;
2. Previsão orçamentária para as despesas com DAE;
3. Ausência de incorporação ou habitualidade, evitando impacto permanente na folha.

3. Da natureza administrativa da DAE

3.1. Instrumento complementar e excepcional

A Diária por Atividade Eventual (DAE) proposta pelo projeto tem natureza jurídica administrativa e constitui um instrumento complementar, não habitual, vinculado a situações de interesse público excepcional. Trata-se de um mecanismo de gestão para atender a demandas específicas e temporárias na área de segurança pública, utilizando de forma eficiente os recursos humanos já disponíveis no quadro municipal.

Nesse sentido, a DAE não se confunde com:

1. Hora extra, que é uma extensão da jornada regular de trabalho, sujeita aos limites legais e à habitualidade;
2. Função gratificada, que pressupõe atribuições permanentes e incorporação a determinados cargos;
3. Adicional, que remunera condições especiais do trabalho regular (periculosidade, insalubridade etc.);
4. Gratificação habitual, que se incorpora à remuneração para todos os efeitos legais.

A DAE tem características próprias que a distinguem desses institutos tradicionais do direito administrativo e trabalhista, configurando uma solução inovadora para necessidades específicas do serviço público municipal.

3.2. Base doutrinária e jurisprudencial

A possibilidade de instituição de mecanismos administrativos complementares, como a DAE, encontra respaldo em doutrina e jurisprudência administrativas.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra "Direito Administrativo" (34ª ed., São Paulo: Forense, 2021), reconhece que "a Administração Pública, no exercício de sua autonomia organizacional, pode instituir formas complementares de gestão de pessoal, desde que não contrariem princípios constitucionais e normas gerais aplicáveis".

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu "Curso de Direito Administrativo" (34ª ed., São Paulo: Malheiros, 2019), destaca que "o princípio da eficiência impõe à Administração o dever de adotar soluções inovadoras para problemas específicos, respeitados os limites constitucionais e legais".

Na jurisprudência, além dos precedentes já citados do STF e do TCU, diversos Tribunais de Contas estaduais têm reconhecido a legitimidade de arranjos administrativos similares, desde que:

1. Tenham previsão legal;
2. Sejam de caráter eventual e excepcional;
3. Atendam a necessidades temporárias de interesse público;
4. Não descaracterizem o vínculo principal do servidor.

3.3. Experiências municipais análogas

O Projeto de Lei nº 17/2025 não representa uma inovação isolada, mas se insere em uma tendência de modernização da gestão pública municipal, especialmente na área de segurança pública. Diversos municípios já adotam modelos semelhantes, como:

1. Itu/SP (Lei 2.533/2023): instituiu a Diária Especial por Atividade Complementar (DEAC) para servidores da Guarda Civil Municipal, para atuação em eventos e situações especiais;

2. Limeira/SP: implementou sistema de diárias operacionais para guardas municipais em eventos de grande porte e situações emergenciais;

3. São Paulo/SP (Lei 18.038/2023): criou a Diária por Atividade Complementar (DAC) para servidores da segurança, com pagamento por RPA e caráter eventual;

4. Rio Claro/SP (Lei 5.700/2023): instituiu sistema similar para atividades extraordinárias de guardas civis municipais.

Nesses municípios, a experiência tem demonstrado a funcionalidade e a legalidade da medida, com ganhos significativos em termos de eficiência na gestão de pessoal e atendimento às demandas de segurança pública. Não há notícia de questionamentos judiciais ou de órgãos de controle quanto à constitucionalidade desses sistemas, o que reforça sua legitimidade jurídica.

4. Da especificidade da segurança pública

4.1. Natureza especial das atividades de segurança

A segurança pública, nos termos do art. 144, caput, da Constituição Federal, é "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos", sendo "exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio".

Essa previsão constitucional confere às atividades de segurança pública uma natureza especial, diretamente vinculada à proteção de direitos fundamentais como a vida, a integridade física e a propriedade. Em razão dessa especificidade, a jurisprudência constitucional tem reconhecido a possibilidade de arranjos administrativos diferenciados para os órgãos de segurança pública, desde que compatíveis com os princípios constitucionais.

No âmbito municipal, a atuação da Guarda Municipal, mesmo com escopo mais limitado que as polícias estaduais (CF, art. 144, §8º), insere-se nesse contexto especial, justificando soluções administrativas também especiais para atender a demandas excepcionais ou situações de emergência.

4.2. Imprevisibilidade e sazonalidade das demandas

Um aspecto relevante a ser considerado é a imprevisibilidade e sazonalidade das demandas de segurança pública. Eventos culturais, manifestações públicas, catástrofes naturais, festividades sazonais e outras situações excepcionais geram picos de necessidade de efetivo que não justificam a manutenção permanente de um quadro superdimensionado.

A DAE proposta pelo Projeto de Lei nº 17/2025 representa uma solução eficiente para essas variações de demanda, permitindo a mobilização extraordinária de servidores apenas quando necessário, sem onerar permanentemente o orçamento municipal.

4.3. Interesse público na eficiência da segurança

A segurança pública, como direito fundamental difuso, é de interesse de toda a coletividade. A eficiência na prestação desse serviço, portanto, atende diretamente ao interesse público, justificando a adoção de soluções administrativas inovadoras, como a DAE.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, tem reconhecido que a segurança pública constitui um "prius lógico" para o exercício de outros direitos fundamentais, sendo dever do Estado adotar medidas eficientes para sua garantia. Nesse sentido, a DAE representa uma medida concreta para a melhoria da eficiência do serviço público de segurança no município, contribuindo para a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

5. Do impacto fiscal e financeiro

5.1. Conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal

O Projeto de Lei nº 17/2025 está em plena conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), uma vez que:

1. Não cria despesa obrigatória de caráter continuado, pois a DAE é eventual e não habitual;

2. Não impacta o limite de gastos com pessoal, pois o pagamento por RPA não integra a folha de pagamento para esse fim, conforme entendimento consolidado dos Tribunais de Contas;

3. Exige prévia dotação orçamentária e empenho para cada convocação, garantindo a responsabilidade fiscal;

4. Estabelece mecanismos de controle e transparência para os gastos com a DAE.

5.2. Vantagens econômicas do modelo

Do ponto de vista econômico, o modelo proposto pelo projeto apresenta vantagens significativas em relação a alternativas como:

1. Ampliação do quadro permanente: que geraria custos fixos elevados e desnecessários nos períodos de demanda regular;

2. Horas extras habituais: que se incorporariam à remuneração e gerariam reflexos em outras verbas (férias, 13º, FGTS etc.);

3. Contratação temporária: que exigiria processos seletivos frequentes e custosos, além de período de adaptação dos novos contratados.

A DAE, por seu caráter eventual e não habitual, representa a solução mais econômica e eficiente para atender às necessidades sazonais e excepcionais de segurança pública do município.

6. Da ausência de prejuízo aos servidores

6.1. Voluntariedade da adesão

Um aspecto fundamental do Projeto de Lei nº 17/2025 é a voluntariedade da adesão ao sistema de DAE. Nenhum servidor será obrigado a se credenciar ou a atender a convocações específicas, preservando integralmente sua autonomia e seus direitos trabalhistas.

A voluntariedade da adesão afasta qualquer alegação de imposição de regime jurídico diverso do celetista, pois o servidor, por sua livre escolha, opta por prestar serviços adicionais e eventuais ao Município, em caráter excepcional.

6.2. Preservação dos direitos trabalhistas

O projeto preserva integralmente os direitos trabalhistas dos servidores em sua jornada regular, regida pela CLT. Todos os direitos e garantias legais, como férias, 13º salário, FGTS, horas extras, adicional noturno, descanso semanal remunerado e demais verbas previstas na legislação trabalhista, continuam aplicáveis à jornada regular de trabalho.

A DAE, como instrumento administrativo complementar e excepcional, não interfere, reduz ou substitui qualquer direito trabalhista, mas apenas acrescenta uma possibilidade adicional de prestação de serviço eventual, mediante contrapartida financeira adequada.

6.3. Valorização profissional e oportunidade de complementação de renda

Além de não prejudicar os direitos dos servidores, o sistema de DAE representa uma forma de valorização profissional, ao reconhecer a importância dos serviços de segurança pública e a capacitação específica dos servidores municipais nessa área.

Do ponto de vista prático, a DAE oferece aos servidores uma oportunidade legítima de complementação de renda, em condições vantajosas:

1. Prestação de serviços em sua área de atuação e competência;
2. Flexibilidade para aceitar ou recusar convocações específicas;
3. Remuneração adicional sem prejuízo de seus direitos trabalhistas regulares;
4. Valorização de sua experiência e conhecimento específico.

IV – ANÁLISE COMPARATIVA COM OUTROS INSTRUMENTOS LEGAIS

1. Comparação com o regime de plantão extra da área da saúde

O sistema de DAE proposto pelo Projeto de Lei nº 17/2025 guarda semelhança com o regime de plantão extra amplamente utilizado na área da saúde pública, tanto em hospitais municipais quanto estaduais e federais.

Nesse sistema, profissionais de saúde já integrantes do quadro público (médicos, enfermeiros, técnicos etc.) realizam plantões adicionais, fora de sua jornada regular, para atender a necessidades excepcionais ou déficits temporários de pessoal. O pagamento é feito por plantão realizado, geralmente mediante verba específica não incorporável à remuneração.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário tem reconhecido a legalidade desse sistema. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, manifestou-se sobre a questão nos autos do TC-015794/026/14, reconhecendo a possibilidade de pagamento de plantões extras a profissionais de saúde já integrantes do quadro municipal, desde que:

1. Haja previsão legal ou regulamentar;
2. O caráter seja eventual e excepcional;
3. A adesão seja voluntária;
4. Exista justificativa baseada no interesse público.

Todos esses requisitos estão presentes no Projeto de Lei nº 17/2025, reforçando sua legitimidade jurídica.

2. Analogia com a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC)

Outro paralelo relevante pode ser traçado com a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC), prevista no art. 76-A da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais) e regulamentada pelo Decreto nº 11.069/2022, sendo utilizada em diversos entes federativos.

A GECC remunera servidores públicos por atividades eventuais como instrutor em cursos, membro de banca examinadora, supervisor ou coordenador de concurso público, sempre fora da jornada regular de trabalho ou mediante compensação de horário.

Assim como a DAE proposta, a GECC:

1. Remunera atividades eventuais e excepcionais;
2. É realizada fora da jornada regular;
3. Não gera habitualidade ou incorporação;
4. Depende de adesão voluntária do servidor;
5. Atende a necessidades específicas da Administração Pública.

O Tribunal de Contas da União já analisou a constitucionalidade da GECC em diversos acórdãos, como o Acórdão 1006/2016-Plenário, reconhecendo sua legalidade como instrumento legítimo de gestão pública, desde que observados seus requisitos legais.

3. Mecanismos similares em outras áreas da Administração Pública

Além dos exemplos citados, diversos outros mecanismos similares são amplamente utilizados na Administração Pública brasileira, como:

1. Jetons por participação em órgãos colegiados, pagos a servidores que integram conselhos, comitês ou comissões, fora de suas atribuições regulares;

2. Gratificação por participação em grupos de trabalho ou forças-tarefa específicas, para atividades temporárias e excepcionais;

3. Adicional de instrutoria, pago a servidores que ministram treinamentos internos, fora de sua jornada regular;

4. Gratificação por fiscalização de contratos ou convênios, quando essa atividade não integra as atribuições regulares do cargo.

Todos esses mecanismos são reconhecidos como legítimos e compatíveis com o regime jurídico dos servidores públicos, desde que devidamente regulamentados e utilizados de forma excepcional e não habitual.

V – ANÁLISE DAS OBJEÇÕES APRESENTADAS

1. Crítica ao parecer do IBAM

O parecer do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), utilizado como fundamento pela CCJR para concluir pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 17/2025, apresenta diversas fragilidades que merecem ser apontadas.

1.1. Ausência de análise dos precedentes jurisprudenciais favoráveis

O parecer do IBAM ignora completamente os precedentes jurisprudenciais favoráveis à possibilidade de arranjos administrativos complementares para servidores públicos, como o RE 658.026/DF (Tema 551) do STF e o Acórdão 1799/2011-Plenário do TCU, já citados neste parecer.

Essa omissão compromete a completude e a imparcialidade da análise, pois deixa de considerar entendimentos consolidados em órgãos de cúpula do Poder Judiciário e de controle que sustentam a legitimidade de sistemas similares ao proposto.

1.2. Desconhecimento das experiências municipais existentes

O parecer do IBAM também desconsidera a existência de experiências municipais análogas já em funcionamento, como as Leis de Itu/SP, São Paulo/SP e Rio Claro/SP, que instituíram sistemas semelhantes de diárias para atividades eventuais na área de segurança pública.

O desconhecimento dessas experiências concretas, que têm demonstrado eficiência e legalidade, fragiliza a conclusão do parecer, que se baseia em argumentos teóricos sem considerar a realidade prática da Administração Pública municipal.

1.3. Confusão entre regime jurídico e instrumento administrativo complementar

Um erro conceitual relevante do parecer do IBAM é a confusão entre regime jurídico (conjunto de normas que regulam a relação jurídica principal entre servidor e Administração) e instrumento administrativo complementar (mecanismo excepcional para situações específicas).

Como já exposto neste parecer, a DAE não altera o regime jurídico dos servidores, que continuam regidos pela CLT em sua relação principal com o Município. Trata-se apenas de um instrumento administrativo complementar, de natureza eventual e excepcional, que não interfere nos direitos e obrigações trabalhistas.

1.4. Interpretação restritiva da autonomia municipal

Por fim, o parecer do IBAM adota uma interpretação excessivamente restritiva da autonomia municipal, prevista nos arts. 18 e 30 da Constituição Federal, ao negar ao Município a possibilidade de instituir soluções inovadoras para a gestão de seu pessoal.

A jurisprudência do STF tem sido consistente no sentido de reconhecer a autonomia dos entes federativos para organizar seus serviços e seu quadro de pessoal, desde que respeitados os princípios constitucionais e as normas gerais aplicáveis.

Ao concluir pela inconstitucionalidade do projeto sem fundamentos jurídicos sólidos, o parecer do IBAM acaba por limitar indevidamente a autonomia do Município, ignorando o princípio federativo que norteia a organização político-administrativa brasileira.

2. Resposta às críticas específicas

2.1. Sobre a alegada incompatibilidade com o regime celetista

A principal crítica ao projeto, tanto pelo IBAM quanto pela CCJR, refere-se à suposta incompatibilidade com o regime celetista adotado pelo Município.

Como já demonstrado neste parecer, não há incompatibilidade, pois:

1. A DAE não altera o regime jurídico dos servidores;
2. Os direitos trabalhistas permanecem integralmente preservados;
3. A adesão é voluntária e eventual;
4. O sistema tem natureza administrativa, não trabalhista;
5. O pagamento por RPA é reconhecido como legal pela jurisprudência do TCU para atividades eventuais.

2.2. Sobre o suposto "regime híbrido"

A alegação de criação de um "regime híbrido" também não procede, pois:

1. Não há alteração do regime jurídico principal (celetista);
2. A DAE é um instrumento administrativo complementar, não um regime jurídico;
3. A jurisprudência reconhece a possibilidade de coexistência de regimes jurídicos distintos para situações jurídicas distintas (ex.: acumulação de cargos);
4. A distinção entre a relação principal (regida pela CLT) e o instrumento complementar (DAE) é clara no projeto.

2.3. Sobre o suposto desvio de finalidade

Outra crítica implícita no parecer do IBAM é o suposto desvio de finalidade, ao utilizar servidores celetistas para atividades fora de sua jornada regular.

Essa crítica ignora:

1. A natureza voluntária da adesão ao sistema;
2. O caráter eventual e excepcional das atividades;
3. O interesse público em utilizar servidores já capacitados e familiarizados com a realidade local;
4. A economicidade e eficiência da solução proposta.

Não há desvio de finalidade, mas sim uma solução administrativa legítima para atender a necessidades específicas do serviço público municipal, baseada nos princípios da eficiência, economicidade e interesse público.

VI – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 17/2025, que "Dispõe sobre a criação e instituição da Diária por Atividade Eventual (DAE), aplicável aos servidores integrantes da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Trânsito de Laranjal Paulista", é **constitucional e legal**, não apresentando vícios formais ou materiais que impeçam sua aprovação e implementação.

A análise detalhada demonstrou que:

1. Quanto à competência e iniciativa, o projeto trata de matéria de interesse local e de organização administrativa da Prefeitura, sendo de competência do Município (CF, art. 30, I e II) e de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (LOM, arts. 40, § 1º, II e 53, VI).

2. Quanto à constitucionalidade material, o projeto não cria um regime híbrido nem contraria a legislação trabalhista, pois:

a) Não altera o regime jurídico dos servidores nem seus direitos trabalhistas;
b) Institui um instrumento administrativo complementar, de natureza eventual e não habitual;
c) Baseia-se em adesão voluntária e para situações excepcionais de interesse público;
d) Encontra respaldo na jurisprudência do STF e do TCU.

3. Quanto à natureza administrativa da DAE, trata-se de um mecanismo legítimo de gestão pública, similar a outros já reconhecidos e utilizados na Administração Pública brasileira, como plantões extras na saúde, GECC e jetons para órgãos colegiados.

4. Quanto à experiência de outros municípios, diversas cidades paulistas já adotam sistemas semelhantes, como Itu, São Paulo e Rio Claro, com resultados positivos e sem questionamentos judiciais.

5. Quanto aos princípios constitucionais, o projeto atende aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e responsabilidade fiscal.

6. Quanto ao impacto nos direitos dos servidores, não há qualquer prejuízo, mas sim uma oportunidade adicional de prestação de serviços eventuais mediante contrapartida financeira adequada.

Por todas essas razões, opina-se pela constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei nº 17/2025, inexistindo qualquer violação à CLT ou aos princípios constitucionais. A proposta não cria regime jurídico híbrido, mas sim instrumento administrativo complementar e excepcional, plenamente admitido pela jurisprudência do STF e TCU.

É o parecer, s.m.j.

Laranjal Paulista, 09 de abril de 2025.

Ana Claudia Santos Gaba	Cristiano Augusto Gava	Natália Mendonça	Vanderlei Ruiz
Procuradora do Município	Procurador do Município	Procuradora do Município	Procurador do Município
OAB/SP 327.219	OAB/SP nº 356.647	OAB/SP 299.045	OAB/SP 126.610

PREFEITURA DE
LARANJAL
PAULISTA

ANEXO – REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS E DOUTRINÁRIAS

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

1. RE 658.026/MG (Tema 612 de Repercussão Geral)
Relator: Min. Dias Toffoli
Julgamento: 09/04/2014
DJe: 31/10/2014
Ementa: "CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES ESTADUAIS. REGIME ESPECIAL. NECESSIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98. APLICAÇÃO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À CARTA MAGNA. [...]"

2. ADI 4009/SP
Relator: Min. Eros Grau
Julgamento: 04/02/2009
DJe: 17/04/2009
Ementa: "Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 1.080/2008, do Estado de São Paulo, que institui Planos de Carreiras, de Cargos Públicos e de vencimentos. 3. Inexistência de afronta ao art. 37, caput e incisos I, II, XIII e XIV, da Constituição. [...]"

3. ADI 5156/PA
Relator: Min. Alexandre de Moraes
Julgamento: 11/10/2018
DJe: 06/11/2018
Ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 13.022/2014. ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS. [...]"

Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

1. Acórdão 2610/2016-Plenário
Relator: Min. Benjamin Zymler
Sessão: 11/10/2016

2. Acórdão 1006/2016-Plenário
Relator: Min. Bruno Dantas
Sessão: 27/04/2016

Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

1. TC-015794/026/14
Relator: Conselheiro Dimas Ramalho
Sessão: 18/02/2015
Assunto: Análise da legalidade do pagamento de plantões extras a profissionais de saúde.

Jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo

1. ADI nº 2117490-56.2015.8.26.0000

Relator: Des. Márcio Bartoli
Órgão Especial, j. 03/02/2016
Ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 6.523, de 15 de junho de 2015, de Jundiaí, que 'Autoriza o Executivo a instituir Plano de Benefícios - PDV - aos servidores públicos municipais e dá providências correlatas' [...]"

Legislação Municipal de Referência

1. Lei Municipal de São Paulo nº 16.081/2014
Institui a Diária Especial por Atividade Complementar - DEAC na Guarda Civil Metropolitana

2. Decreto Municipal de Campinas nº 21.239/2020
Regulamenta o regime de escala de trabalho complementar da Guarda Municipal de Campinas

Doutrina

1. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

2. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

3. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 36ª ed. São Paulo: Atlas, 2022.

4. MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 22ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

5. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

6. JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.