



**CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO**



Emenda N° 3 ao Projeto de Lei N° 12/2026

(EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI N° 12/2026)

O Art. 7° do Projeto de Lei n° 12/2026 passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 7° (mantém-se o texto original do Art. 7°, caput)

§1° A participação voluntária dos servidores de carreira de que trata o caput será formalizada por meio de Termo de Adesão específico, com as devidas observações formais.

§2° A atuação voluntária no âmbito deste programa não gerará vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim, e não poderá ser utilizada para substituir postos de trabalho de servidores concursados.”

Sala das Sessões “Vereador Santo Róttoli”, 13 de abril de 2026.

(assinado digitalmente)

VEREADOR ERNANI LUIZ DONATTI GRAGNANELLO

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)

**VEREADOR
ERNANI**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - X09P-86XY-D432-3W97



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



JUSTIFICAÇÃO

A emenda encontra-se alicerçada no postulado da segurança jurídica, visando conferir contornos nítidos à atuação voluntária no âmbito da Administração Pública, de modo a evitar a zona de penumbra que amiúde circunda a linha tênue entre o múnus público e o desvio de finalidade.

Sob a égide do **Princípio da Moralidade Administrativa** e da **Proteção à Confiança Legítima**, a norma estabelece balizas que salvaguardam tanto o erário quanto o patrimônio jurídico do servidor, assegurando que a adesão ao serviço voluntário ocorra *ex vi legis*, imune a interpretações ambíguas que possam ensejar o reconhecimento de passivos trabalhistas indevidos ou a configuração de responsabilidade civil objetiva do Estado por atos *ultra vires*.

Ora, o próprio Despacho nº 403/2026 da Secretaria de Segurança Pública é explícito ao admitir que haverá impacto financeiro com hora-extra de servidor, o que contradiz a ideia de voluntariado.

Nesse diapasão, a medida atua como barreira intransponível contra o locupletamento ilícito do Estado, em observância ao princípio *nemo potest locupletari altera jactura*.

Recorda-se que **Celso Antônio Bandeira de Mello** adverte que o princípio do concurso público (Art. 37, II, CF) é a regra para o ingresso no serviço público, e qualquer exceção, como o trabalho voluntário, deve ser estritamente regulada para não servir de "subterfúgio para a burla" desta exigência constitucional (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021).

Também, **Maria Sylvia Zanella Di Pietro** leciona sobre o princípio da moralidade administrativa, afirmando que a Administração não pode se valer de mão de obra "voluntária" para suprir suas carências de pessoal, pois tal prática, além de mascarar uma relação de trabalho, atenta contra o planejamento e a eficiência (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020).



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Ainda, **Hely Lopes Meirelles** conceitua o desvio de função como a atribuição de encargos a um servidor que são incompatíveis com seu cargo. A ausência de regras claras para o trabalho voluntário abre uma perigosa margem para que essa irregularidade ocorra de forma sistemática (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 44. ed. (atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho). São Paulo: Malheiros, 2020).

Quanto à jurisprudência, O **Supremo Tribunal Federal (STF)**, na **ADI 3608**, estabeleceu que o serviço voluntário deve ter caráter meramente auxiliar, não se confundindo com as atividades-fim do órgão:

EMENTA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEIS ESTADUAIS. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA. PREJUÍZO PARCIAL. SERVIÇO AUXILIAR VOLUNTÁRIO NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. COMPETÊNCIA RESERVADA DA UNIÃO PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS. ATRIBUIÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA ORGANIZAR AS CORPORações. REGIME JURÍDICO DIVERSO DAQUELE ESTABELECIDO PELA UNIÃO NA LEI N. 10.029/2000. GUARDA DE PRÓPRIOS ESTADUAIS E POLICIAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE IDADE MÁXIMA DE 27 ANOS PARA INGRESSO NO SERVIÇO VOLUNTÁRIO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. PRORROGAÇÃO DO PERÍODO DE SERVIÇO POR DUAS VEZES. EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR. 1. De acordo com a jurisprudência do Supremo, o esgotamento da eficácia da norma implica prejuízo do pedido. 2. Compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de organização, efetivos e convocação das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (CF, art. 22, XXI). Essa previsão não exclui aquela do art. 144, § 6º, segundo a qual as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e reserva do Exército, subordinando-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. 3. Cabe aos Estados e ao Distrito Federal organizar as polícias militares e os corpos de bombeiros militares em consonância com as diretrizes e os princípios estabelecidos pela União na Lei federal n. 10.029/2000, bem como editar normas suplementares, atendendo às peculiaridades regionais. Precedentes. 4. A existência de modelos distintos de organização em cada Estado, em contrariedade ou extrapolação às diretrizes e princípios instituídos pela União, ensejam insegurança jurídica em tema sensível - segurança pública -, prejudicando a efetividade da prestação do serviço público. 5. As atividades desempenhadas pelo serviço voluntário no âmbito da polícia militar e do corpo de bombeiros militar, embora de interesse público, têm caráter auxiliar e administrativo, revelando-se inconstitucionais as atribuições de guarda de próprios estaduais e de policiamento ostensivo e preventivo a pé e de eventos, inseridas nas competências

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - X09P-86XY-D432-3W97



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



constitucionais dos órgãos integrantes do sistema de segurança pública (CF, art. 144). 6. À luz dos arts. 7º, XXX, e 39, § 3º, da Constituição Federal, a idade não pode ser utilizada como critério seletivo para admissão ou diferenciação funcional entre servidores, exceto se em virtude das exigências da natureza do cargo. 7. Ausência de razoabilidade na fixação de 27 anos como idade máxima para o serviço auxiliar voluntário da Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar. Precedentes. 8. O prazo de duração consiste em elemento essencial do serviço voluntário, a ser disciplinado pelos Estados-membros nos termos estabelecidos pela norma geral da União. É inconstitucional a ampliação do número máximo de prorrogações do tempo de exercício do serviço voluntário em relação ao fixado na Lei federal n. 10.029/2000. 9. Pedido parcialmente prejudicado, quanto à Lei n. 15.261/2005 do Estado de Goiás, e, no mais, julgado procedente. (STF - ADI: 3608 GO, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 12/08/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-08-2024 PUBLIC 26-08-2024)

O **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**, por sua vez, já reconheceu a existência de vínculo de emprego em serviços tidos como "voluntários" quando presentes os requisitos da relação de trabalho, gerando graves passivos para a Administração (STJ - AREsp: 1568919 PR 2019/0255152-3, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Publicação: DJ 11/10/2019).

Fato é que ao regulamentar as condicionantes da participação voluntária, impede-se que o entusiasmo cívico do agente seja distorcido para suprir carências estruturais mediante a imposição de jornadas extraordinárias não remuneradas ou o exercício de atribuições estranhas ao cargo efetivo, o que afrontaria o **Princípio da Dignidade da Pessoa Humana** e a **Vedação ao Retrocesso Social**.

A clareza normativa aqui pretendida visa afastar o risco de precarização do serviço público, mantendo a higidez do sistema meritocrático e o respeito ao princípio do concurso público, evitando-se o *venire contra factum proprium* por parte do Poder Público na gestão de seus recursos humanos.

Por fim, a iniciativa guarda estreita consonância com a Lei Federal nº 9.608/1998, operando em harmonia com o **Princípio da Simetria Legislativa** e da **Autonomia Federativa**.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM
GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Trata-se de norma de natureza eminentemente organizativa e protetiva, que não implica na criação de despesa nem na alteração do regime jurídico estatutário, o que atrai a plena competência legislativa desta Casa.

Pelo exposto, a emenda aperfeiçoa o ordenamento ao conferir eficácia aos **Princípios da Eficiência** e da **Transparência**, garantindo que a atuação colaborativa do servidor ocorra dentro de um ambiente de absoluta legalidade e *pax jurídica*.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - X09P-86XY-D432-3W97



CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Mogi Mirim. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=X09P86XYD4323W97>, ou vá até o site <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: X09P-86XY-D432-3W97

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - - X09P-86XY-D432-3W97