

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 70/2021

Autor(a): Executivo Municipal

Assunto: "Autoriza a celebração de Convênio com a Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado de São Paulo e cria a Gratificação por Desempenho de Atividade Delegada, nos termos que especifica, a ser paga aos policiais militares que exercem atividade municipal delegada e dá outras providências".

1. RELATÓRIO

Trata-se de proposta legislativa apresentada Exmo. Prefeito Municipal, enquanto Chefe do Poder Executivo, que tem por objeto celebrar convênio com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo e cria a gratificação por Desempenho de Atividade Delegada, a ser paga aos policiais militares que exercerem a atividade municipal delegada.

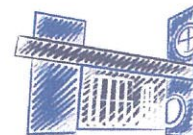
O proponente apresentou mensagem destacando que a finalidade do convênio a ser firmado em que policiais militares e Bombeiros Militares possam ser utilizados para execução de serviço de segurança pública, em seus dias de folga, auferindo gratificação, baseando-se no artigo 144 da Constituição Federal, partindo ainda da justificativa da integração entre os entes federativos.

É o breve intróito.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Exame de Admissibilidade

Adentrando na análise da proposição legislativa propriamente, observa-se que o projeto se encontra em conformidade com a técnica legislativa, estando de acordo com a legislação aplicável.



Com efeito, por força do art. 59, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil 1988 – CRFB/88 cabe à Lei Complementar dispor sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Obedecendo a essa determinação constitucional, o legislador aprovou a LC nº. 95/1998 que assim dispõe:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

(grifo nosso)

Desse modo, observa-se que a proposição legislativa em comento encontra-se de acordo com a supracitada Lei Complementar.

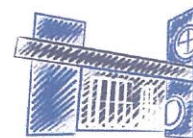
2.2. Da iniciativa legislativa

Conforme dispõe o art. 49 da Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis, compete exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que dispõe sobre:

"Art. 49 ...

II – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Diretorias Municipais e órgãos da administração pública;"

Contudo, considerando que se aprovado o PL, o projeto a ser desenvolvido afetará diretamente às atribuições de secretarias, entre outras atividades que são inerentes, exclusivamente, ao Prefeito Municipal para propor o assunto perante à Câmara Municipal.



Assim, o autor é parte legítima para propor a matéria.

2.4. Da constitucionalidade e legalidade

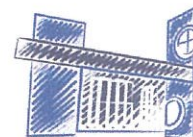
Verificando pelo ponto de vista prático e paliativo, a matéria se reveste de evidente interesse público e atende os anseios da sociedade.

É por demais sabido que todos os municípios brasileiros encontram dificuldades das ações de fiscalização e segurança local, e referido convênio, tem por objeto a conjugação de esforços para implementar o Programa de Atividade Delegada no Município, neste caso de Cordeirópolis, mediante a delegação compartilhada das atribuições previstas em leis municipais e decretos municipais.

O projeto atende ainda a criação de uma gratificação pelo desempenho da atividade a ser paga a militares do Estado de São Paulo que exercerem a atividade municipal delegada, a qual nos deparamos com duas vertentes jurídicas que passamos a externar, ficando a cargo das autoridades competentes referida decisão, por conveniência e oportunidade e do interesse local.

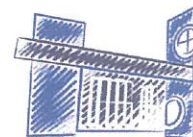
A primeira vertente a ser exposta, é a colaboração entre entidades públicas de qualquer natureza, ou entre particulares, conforme convicção da Procuradoria Geral de Justiça, que assim dispôs:

Prima facie, da leitura da lei em epígrafe, não se visualiza as inconstitucionalidades propaladas na representação em análise. A colaboração entre entidades públicas de qualquer natureza, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, não é estranha ao nosso ordenamento jurídico. Aliás, no seu art. 23, parágrafo único, a Constituição dispõe que: 'Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional'. A segurança pública constitui dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, nos exatos termos do art. 144, caput, da Constituição Federal, inexistindo, assim, em linha de princípio, qualquer inconstitucionalidade na formação de parceria entre o Estado e o Município com



vistas à adoção de medidas conjuntas para a melhoria da segurança pública. Acerca desse tema, Hely Lopes Meirelles leciona que: 'A ampliação das funções estatais, a complexidade e o custo das obras públicas, vêm abalando, dia-a-dia, os fundamentos da administração clássica, exigindo novas formas e meios de prestação de serviços afetos ao Município. Evoluímos, cronologicamente, dos serviços públicos centralizados para os serviços delegados a particulares, destes passamos aos serviços outorgados a autarquias; daqui, defletimos para os serviços traspassados a entidades paraestatais, e finalmente chegamos aos serviços de interesse recíproco de entidades públicas e organizações particulares realizados em mútua cooperação, sob as formas de convênios e consórcios administrativos. E assim se faz porque, em muitos casos, já não basta a só modificação instrumental da prestação do serviço na área de responsabilidade de uma Administração. Necessárias se tornam a sua ampliação territorial e a conjugação de recursos técnicos e financeiros de outros interessados na sua realização. Desse modo se conseguem serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma Administração menos abastada. Daí o surgimento dos convênios e consórcios administrativos, como solução para tais situações.' (Cf. Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, São Paulo, 8.ª edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro, Célia Marisa Prendes, p. 295). É inegável que a segurança pública interessa a todos sem exceção, particularmente nesse delicado momento que o país atravessa, em que os casos de violência explodem de norte a sul, a exigir de todas as pessoas comunhão de esforços na expectativa de minimizar ou reverter o problema. Evidentemente que os Municípios não podem ficar alheios a essa realidade, à medida que os moradores dos grandes centros urbanos são os que mais sofrem com a falta de segurança, e, nessa conformidade, a celebração de ajuste com o Estado, com vistas ao desenvolvimento de ações conjuntas na área da segurança pública, nada tem de inconstitucional, muito pelo contrário, visa ao atingimento de uma finalidade constitucional: a preservação do direito de todos à segurança pública. No caso em análise, verifica-se que, por meio de convênio a ser celebrado com o Estado de São Paulo, o Município de Sorocaba pretende obter o apoio de agentes estaduais na realização de atividades previstas na legislação municipal referente a posturas. A indeterminação legal quanto ao alcance do objeto do

Q



convênio a ser celebrado remete necessariamente à análise da minuta confeccionada, o que, porém, não se admite no controle normativo abstrato, em que a inconstitucionalidade deve resultar diretamente do confronto da lei com o texto expresso da Constituição. (...) Por fim, cumpre registrar que convênios dessa natureza são bastante comuns, inclusive na área da segurança pública, como por exemplo na prestação de auxílio financeiro e material aos serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros, órgão estadual integrante da segurança pública" (Protocolado n. 114.795/11).

Conclui-se que a realização de convênios entre Estado e Município, no que diz respeito à segurança pública é constitucional.

A outra face (vertente) nos orienta, nos termos da consulta elaborada ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam (em anexo), no qual além de apontar ajustes ao projeto, nos termos do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, da previsão orçamentária na LOA e na LDO, bem como o disposto no art. 144 da Constituição Federal, que não permite o pagamento de gratificação pelo Município, eis que trata-se de servidores públicos estaduais, portanto não tem poder de delegar atividade tampouco gratifica-las.

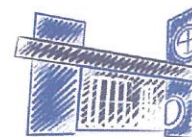
O parecer trás ainda alternativas que podem ser realizadas através de convênio por colaboração (pag. 3).

Finalizando, a orientação do instituto alerta sob criação de gratificação até 31 de dezembro não será possível diante da Lei complementar nº 173/2020, que a veda, pugnando, pela inviolabilidade da propositura.

Depare-se na necessidade de discussão e debates com a população, o qual seria de grande valia, através de audiência pública ou realização por parte do município de pesquisa de opinião pública talvez, enfim as vertentes apresentadas são reais e estão disponíveis para melhor utilização no universo jurídico-prático local, ficando a cargo dos legisladores a sua implantação ou não, na comunidade.

Quanto aos documentos para instruir os autos, já foram solicitados por essa diretoria através do ofício nº 151/2021, bem como em breve pesquisa realizada, anexa ao projeto minutas das legislações em municípios que já detém referida legislação em vigor.

g



3. CONCLUSÃO

Nesse sentido, feitas tais considerações, opino pelo encaminhamento do projeto às Comissões Permanentes de Justiça e Redação, Finanças e Orçamentos e Comissão de Serviços Públicos, e, se o caso, ser enviado à Plenário, para discussão e votação, eis que é o órgão soberano dessa E. Casa de Leis.

É o entendimento, s.m.j.

Cordeirópolis/SP, 01 de dezembro de 2021.


Gleicy Kelli Zaniboni Marques da Silva
Diretora Jurídica

PARECER

Nº 3962/2021¹

- PG – Processo Legislativo. Gratificação por desempenho de atividade delegada para policiais militares. Convênio entre o Municípios e a Secretaria de Segurança Pública. LC nº 173/2020. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que autoriza a celebração de Convênio com a Secretaria Estadual de Segurança Pública e cria Gratificação por Desempenho de Atividade Delegada, nos termos que especifica, a ser paga aos policiais militares.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, vale registrar que é preciso considerar que, havendo o interesse local, para os Municípios contribuírem com despesas de outros entes federados, além da celebração do convênio ou ajuste, exige-se autorização para tanto nas leis orçamentárias, na forma do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/2000):

"Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei

¹PARECER SOLICITADO POR GLEICY KELLY ZANIBONI MARQUES DA SILVA, DIRETORA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (CORDEIRÓPOLIS-SP)

orçamentária anual;

II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação."

Em assim sendo, resta claro que, de plano, a municipalidade somente poderá celebrar o convênio caso haja autorização na LOA e na LDO.

O consultante menciona que ainda não foi firmado o referido convênio, porém não faz nenhuma menção à existência de previsão nas leis orçamentárias do Município.

De toda forma, tratando-se de servidores estaduais, muito nos causa estranheza o fato de a propositura que pretende instituir a gratificação ter sido elaborada pelo município, em flagrante violação à competência legislativa do Estado membro. Nesta situação o correto seria a criação da gratificação pelo Chefe do Executivo Estadual e celebração de convênio com o Município para que este venha arcar com tal despesa, desde que haja previsão para tanto nas leis orçamentárias municipais.

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida pelas polícias federais e estaduais, conforme expresso no art. 144 da Constituição Federal, cujo § 6º determina que as polícias militares, corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reservas do exército e as polícias civis subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Assim estabelecida a subordinação, reservada fica a competência para legislar sobre a matéria, sobre a qual não pode dispor o Município.

Neste toar, o que impede o pagamento, pelo Município, de gratificações a policiais militares é a própria organização político-administrativa delineada em nossa Lei Maior e a consequente repartição de deveres, responsabilidades e atribuições.

Com efeito, releteramos, os policiais militares são servidores

públicos estaduais, integrantes de quadros de carreira, com remuneração adequada às suas funções. Não há, desse modo, justificativa para que o Município utilize os seus recursos para proporcionar remuneração adicional a eles.

A propósito do tema o Supremo Tribunal Federal, em 01/08/2017, quando do julgamento do RE 643247 fixou a seguinte tese em sede de repercussão geral:

"A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim".

Em suma, não cabe ao Município delegar atividades aos policiais, nem pagar gratificações. O Poder Público local pode, entretanto, colaborar, como, por exemplo, na eventual cessão de bens e equipamentos, sob convênio.

Em cotejo, ainda que assim não fosse e ainda que o próprio Estado pretenda instituir a gratificação, há de se considerar que, dentre suas disposições transitórias, a LC nº 173/2020, mais precisamente em seu art. 8º, I, veda até 31 de dezembro de 2021 a concessão de qualquer vantagem, aumento, reajuste ou adequação aos servidores, excepcionando em sua parte final aquelas decorrentes de decisões judiciais que assim venham a determinar, bem como aquelas provenientes de determinação legal anterior à calamidade pública. Vejamos:

"Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento,

reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;" (Grifos nossos).

Desta forma, ainda que o Estado membro pretenda instituir através de lei própria tal gratificação para celebração de convênio com o Município, até 31 de dezembro do corrente ano, não haveria tal possibilidade.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2021.