



Procuradoria Jurídica

Parecer nº 29/2024

INTERESSADO: Plenário da Câmara de Campo Limpo Paulista
PROCESSO: Projeto de Lei Complementar n. 3147/2024
ASSUNTO: Análise de legalidade e constitucionalidade de Projeto de Lei

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei (PL) n. 3147/2024 de autoria do Prefeito Municipal, apresentado em 10 de junho de 2024, tendo por fito a alteração da Lei n. 1.699, de 20 de dezembro de 2002, acrescido pela Lei n. 2.578 de 5 de junho de 2023, que concede gratificação “pró-labore” aos membros da Polícia Militar do Estado de São Paulo ativos no Município de Campo Limpo Paulista, em convênio para as atribuições do Código de Trânsito Brasileiro.
2. Referido PL autoriza o Poder Executivo a garantir, mensalmente, a título de “pro labore”, conforme Convênio entre o Município de Campo Limpo Paulista e a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, o valor de R\$ 540,00 (quinhentos e quarenta reais) a cada policial militar ativo no Município, objetivando disciplinar as atividades previstas no Código de Trânsito.
3. Vieram os autos para parecer jurídico.
4. É o essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

a) Da constitucionalidade da concessão de pró-labore aos policiais militares para participarem no policiamento de trânsito e segurança da cidade

5. Nos termos do artigo 22 do Código de Trânsito Brasileiro, compete aos Estados e ao Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição, as seguintes atribuições:



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

Artigo 22 - Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

V - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, **excetuadas aquelas de competência privativa dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios** previstas no § 4º do art. 24 deste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito; (Redação dada pela Lei nº 14.599, de 2023)

[...]

§ 2º Compete **privativamente aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal** executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas e penalidades previstas nos arts. 165-D, 233, 240, 241, 242 e 243 e no § 5º do art. 330 deste Código. (Incluído pela Lei nº 14.599, de 2023)

6. O artigo 24 do mesmo diploma, por sua vez, estabelece as atribuições dos Municípios:

Artigo 24 - Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

[...]

V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa e as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, **excetuadas aquelas de competência privativa dos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal** previstas no § 2º do art. 22 deste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; (Redação dada pela Lei nº 14.599, de 2023)

[...]



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

§ 4º Compete **privativamente aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios**, no âmbito de sua circunscrição, executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas e penalidades previstas nos arts. 95, 181, 182, 183, 218 e 219, nos incisos V e X do caput do art. 231 e nos arts. 245, 246 e 279-A deste Código. (Incluído pela Lei nº 14.599, de 2023).

7. Recente inovação legislativa, possibilitou a celebração de convênio para delegação das atividades previstas no Código de Trânsito para maior eficiência e segurança aos usuários da via:

Art. 25. Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito **poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código**, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.

§ 2º. Quando não houver órgão ou entidade executivos de trânsito no respectivo Município, **o convênio de que trata o caput deste artigo poderá ser celebrado diretamente pela prefeitura municipal com órgão ou entidade que integre o Sistema Nacional de Trânsito**, permitido, inclusive, o consórcio com outro ente federativo. (Incluído pela Lei nº 14.071, de 2020)

8. Desta sorte, ponderando os benefícios à população sobre a gestão associada de serviços públicos, a municipalização do trânsito e a possibilidade de celebração de convênio, aliada à minimização de custos com a delegação da fiscalização do serviço à Polícia Militar, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reconhecido a constitucionalidade de leis municipais que concedem, “pró-labore” aos agentes policiais militares que, em atividade delegada e fora da sua escala ordinária de serviço, atuem na fiscalização do trânsito de Municípios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 2.390, de 21 de outubro de 2002, com redação dada pela Lei n. 2.873, de 31 de março de 2008, do Município de Santana de Parnaíba, que autoriza o Poder Executivo a conceder 'pró-labore' para os policiais militares pertencentes ao efetivo da 2ª Cia do 20º Batalhão BPM/M que participarem, exclusivamente, no policiamento de trânsito e da segurança da cidade. **Norma que**



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

disciplina o pagamento de 'pro labore' a policiais militares em razão de convênio celebrado entre o Governo do Estado de São Paulo e o Município de Santana do Parnaíba, amparado no princípio de cooperação entre os entes da federação, disposto no artigo 241 da Constituição Federal, que autoriza a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. **Inocorrência de vício de inconstitucionalidade. Ausência de óbice à instituição de 'pro labore'**, consoante precedentes deste C. Órgão Especial. (...)¹.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis nºs 3.459/2009 e 5.339/2019, com arrastamento do artigo 2º da Lei 2.235/1998, do Município de São José do Rio Pardo, que **concedem 'pro labore' aos policiais militares que atuam na fiscalização de trânsito, em atividade delegada mediante convênio com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.** Alegação de afronta aos artigos 1º; 24, § 2º, item 5; 111; 139, §§ 1º a 3º; 140, § 7º; 141, § 2º e 144 da Constituição Bandeirante - ATIVIDADE DELEGADA - **Possibilidade de gestão associada de serviços públicos entre os entes da federação na forma do artigo 241 da Constituição Federal.** Regulamentação dos serviços extraordinários dos policiais militares por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.188/2012 e Decreto Estadual 57.491/2011, exigindo-se que a atividade seja de competência municipal e a atuação se dê fora da escala ordinária de serviço. Circunstância em que os artigos 22, 24 e 333 do Código Brasileiro de Trânsito estabelecem a possibilidade da municipalização da gestão e fiscalização do trânsito, abrindo a possibilidade da atividade delegada, mediante pro labore, se o Município não tiver a infraestrutura completamente formada, inclusive com suficiente corpo de guarda municipal que teria competência para a referida atividade fiscalizatória ostensiva (artigo 147 da CE/89 e RE 658.570/MG, em repercussão geral). **Hipótese em que o Município de São José do Rio Pardo ostenta todos os requisitos que autorizam a concessão de pro labore pa-**

¹ TJSP – ADI nº 2007381-64.2019.8.26.0000, Relator: Xavier de Aquino, julgada em 07/08/2019.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

ra policiais militares atuarem na atividade delegada de fiscalização do seu trânsito. Ausência de afronta aos dispositivos constitucionais invocados. Precedentes deste Órgão Especial invocados na inicial que se mostram anacrônicos - Ação julgada improcedente.²

9. Nesse sentido, na linha da legislação citada e jurisprudência aplicável, não há óbice à instituição de “pró-labore” aos policiais militares que, em atividade delegada, atuem no trânsito e segurança do Município, mediante a celebração de convênio.
10. Superada essa questão, passa-se à análise dos outros aspectos legais.

b) Do convênio celebrado entre o Município de Campo Limpo Paulista e o Estado de São Paulo

11. O Termo de Convênio celebrado entre o Município de Campo Limpo e o Estado de São Paulo, em 12/2023 (doc. anexo) prevê, em sua Cláusula Sétima, a inexistência de transferência de recursos financeiros entre os partícipes, correndo as respectivas despesas à conta das dotações orçamentárias de cada ente.

12. Dispõe, ainda, na Cláusula Décima, que o Município poderá conceder o pagamento de gratificação mensal, a título de pró-labore, aos policiais militares, nos termos de lei municipal autorizadora:

Cláusula Décima: Poderá ser atribuído pelo MUNICÍPIO, aos policiais militares disponibilizados para o exercício das atividades desenvolvidas no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito, o pagamento de gratificação mensal, a título de pró-labore, nos **termos de lei municipal autorizadora.**”

13. Com efeito, para viabilizar o pagamento da Gratificação por desempenho de atividade delegada, o Projeto de Lei em exame, previu que a despesa correrá por conta da seguinte dotação orçamentária: 01.002.00415.45300102.0673.3.90.36. Não há maiores informações sobre a rubrica orçamentária informada.

² TJSP – ADI nº 2195202-80.2020.8.26.0000, Relator: Jacob Valente, julgada em 14/04/2021.



14. Em consulta informal à Prefeitura Municipal de Campo Limpo Paulista, ao Secretário de Finanças e Gestão de Pessoas, Sr. Fábio Ferreira da Silva, esta signatária não obteve, até o fechamento deste parecer, maiores esclarecimentos sobre a rubrica orçamentária apontada, de maneira que não se sabe se o recurso dispendido corre à conta do Convênio firmado entre os entes ou implica em aumento de despesa com pessoal.

15. E, considerando que o PL pretende alterar o §1º do art. 1º da Lei 1.699, de 2002, acrescido pela Lei nº 2.578 de 2023, excluindo da sua redação a frase “*por período de 12 (doze) meses*”, sem elucidar se a despesa apontada será corrente ou pontual, este órgão de consulta não é capaz de opinar quanto à regularidade do impacto financeiro apontado em relatório.

16. Desse modo, considerando a limitação eleitoral lançada pelo art. 73, inciso VI, alínea “a” e art. 73, VIII da Lei 9504/97³, há premente necessidade de especificação da natureza da despesa em comento, para que este Parecer possa ser regularmente instruído quanto às consequências jurídicas do projeto apresentado.

c) Outras considerações:

17. Com relação ao pleito de urgência, os senhores Vereadores poderão respeitar o prazo de 45 dias estabelecido na Lei Orgânica (art. 40) e repetido no Regimento Interno desta Câmara (art. 137).

18. Sobre o tema, tanto o art. 40, §2º, da Lei Orgânica quanto o art. 137, caput, do Regimento Interno indicam que urgente é “*o projeto cujo objeto, relevante e justificado, perder a finalidade se não apreciado no prazo de tramitação*”, ou seja, casos em que o projeto

³ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

perde a sua finalidade e seus objetivos, tornando-se inútil se não for aprovado de forma célere, sem prejuízo da sua relevância e apresentação de justificativas.

19. A utilização exacerbada e injustificada de tal expediente pode ensejar, salvo melhor juízo, vício de inconstitucionalidade por deliberação insuficiente.

20. A tramitação deve observar o disposto no Regimento Interno da Câmara e contar com os pareceres favoráveis das Comissões de Justiça e Redação; de Finanças, Contas e Orçamento.

21. A apreciação do mérito cabe ao Plenário.

22. Por fim, considerando que o projeto não se adequa ao disposto no art. 43 da Lei Orgânica e o art. 188, inciso III, do Regimento Interno, a eventual aprovação da matéria submetida à apreciação do Legislativo dependerá do voto favorável da maioria dos presentes (maioria simples), presente a maioria absoluta de seus membros.

III – CONCLUSÃO

17. Pelo exposto, **opina-se** pela constitucionalidade da concessão do pró-labore aos policiais militares que, em atividade delegada, atuem no trânsito e segurança do Município, mediante a celebração de convênio, e pela ilegalidade do PL n. 3147/2024, em vista da insuficiência de informações quanto à despesa orçamentária.

18. Por oportuno, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base as peças constantes dos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos.

É o parecer.

Campo Limpo Paulista, 11 de junho de 2024.

Mariana Lopes Palmiro Rosa
Procurador Jurídico
OAB/SP n. 259.446