



Parecer Jurídico nº 236/2022

Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 75/2022-Executivo

Assunto: Projeto de Lei que estende a Gratificação Especial da Lei Municipal n.º 5.171, de 25 de janeiro de 2021, aos integrantes do efetivo da Unidade Operacional do Corpo de Bombeiros sediada no Município de São Roque.

Ementa: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Extensão de Gratificação Especial aos Bombeiros por atividade delegada. Constitucionalidade da gratificação e sua extensão. Precedente recente do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Compatibilidade de gratificação para o pagamento pelo desempenho de encargos especiais com o regime jurídico de subsídios conforme precedente do Supremo Tribunal Federal noticiado no Informativo 947. Apresentação de estudo de impacto orçamentário e declaração do ordenador de despesas. Ausência de comprovação de que a nova despesa não afetará as metas fiscais mediante compensação pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa. Parecer Favorável com ressalva.

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei ordinária com a finalidade de estender Gratificação Especial criada pela Lei Municipal nº 5.171/21 aos Policiais Militares integrantes do efetivo da Unidade Operacional do Corpo de Bombeiros sediada no Município de São Roque executam serviços, projetos e programas de educação e segurança de trânsito, conforme convênio celebrado com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública e do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN).

Foi requerido ao projeto os benefícios do regime de urgência, conforme se verifica da Mensagem do Projeto.

O projeto veio instruído de Convênio firmado entre o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Segurança Pública e do Departamento Estadual de Trânsito, e o Município de São Roque, que possui prazo de vigência de 5 (cinco) anos, nos termos da Cláusula oitava.



Por meio da Cláusula segunda do pacto mencionado, o Município delegou ao Estado o exercício de competências previstas no art. 24 do Código de Trânsito Brasileiro.

Na Cláusula quarta do Convênio, fica estabelecido que, durante a vigência deste convênio, serão disponibilizados pelo Estado unicamente os recursos humanos e materiais já em disponibilidade no Município.

O Convênio, na Cláusula décima, prevê que pode ser atribuído pelo Município o pagamento de gratificação mensal, a título de *pró-labore*, aos Militares do Estado disponibilizados, nos termos de lei autorizadora.

Para este fim, a Lei Municipal nº 5.171, de janeiro de 2021, em seu art. 2º, criou a “Gratificação Especial” “a ser concedida a cada Policial Militar que realize a fiscalização e o policiamento do trânsito e tráfego nas vias, logradouros e estradas do Município, em decorrência do convênio a ser firmado, que corresponderá a R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) por mês”.

Assim, a presente propositura pretende ampliar esta gratificação “aos Policiais Militares integrantes do efetivo da Unidade Operacional do Corpo de Bombeiros sediada no Município de São Roque”.

É o relatório.

Passo a opinar.

ANÁLISE JURÍDICA

I – DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA E DA GRATIFICAÇÃO

A Cooperação entre os entes federados está prevista no art. 241 da Constituição Federal que estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando 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”.



Desta feita, a cooperação entre o Estado de São Paulo e o Município de São Roque é absolutamente legítima, pois encontra amparo no art. 241 de nosso texto constitucional.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já julgou a constitucionalidade da concessão de gratificação *pro-labore* de policiais militares no exercício de atividade delegada, entendendo pela sua legitimidade. Confira a ementa do julgado:

***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 do serviços extraordinário 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 para 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.* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2195202-80.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/04/2021; Data de Registro: 23/04/2021)

Importante aspecto a ser analisado é sobre a possibilidade de pagamento de gratificação a servidores submetidos ao regime de subsídios. Conforme dispõe o art. 144, §9º, da Constituição Federal, os servidores policiais estão submetidos ao regime de subsídios previsto no art. 39, §4º, da Carta Magna, regime que veda “o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”.

Todavia, de acordo com o Supremo Tribunal Federal não viola o art. 39, §4º, da Constituição Federal o pagamento de valores como retribuição por eventual execução de encargos especiais não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas



do cargo considerado. Tal entendimento foi veiculado por meio do Informativo 947 do Supremo Tribunal Federal conforme trecho abaixo:

“O conceito de subsídio a que se refere a EC 19/1998 não se aplica apenas a agentes políticos, como ocorria anteriormente, comportando extensão a todas as categorias de servidores organizadas em carreira, nos termos do art. 39, § 8º (2), da CF.

Uma leitura isolada do art. 39, § 4º, da CF pode sugerir que o pagamento do subsídio há de ser feito de maneira absolutamente monolítica, ou seja, sem o acréscimo de qualquer outra parcela. Todavia, essa compreensão é equivocada. Uma interpretação sistemática revela que a própria Constituição, no art. 39, § 3º (3), assegura a todos os servidores públicos, sem distinção, a fruição de grande parte dos direitos sociais do art. 7º, que envolve pagamento de verbas adicionais, cumuláveis com a do subsídio, tais como adicional de férias, décimo terceiro salário, acréscimo de horas extraordinárias, adicional de trabalho noturno, entre outras.

Portanto, não há, no art. 39, § 4º, da CF, uma vedação absoluta ao pagamento de outras verbas além do subsídio.

Cumprе estabelecer em que medida e em que situações é cabível eventual pagamento de adicional. O novo modelo de subsídio busca evitar que atividades exercidas pelo servidor público como inerentes ao cargo que ocupa — e já cobertas pelo subsídio — sejam remuneradas com o acréscimo de qualquer outra parcela adicional. Nesse sentido, são excluídos os valores que não ostentam caráter remuneratório, como os de natureza indenizatória e os valores pagos como retribuição por eventual execução de encargos especiais não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo considerado” (Informativo 947 do Supremo Tribunal Federal, referente a ADI 4.941/AL)¹.

No caso por se tratar de uma *atividade delegada*, fica evidente tratar-se de encargo especial não incluído nas atribuições normais da corporação, o que legitima o pagamento da gratificação.

Desta forma, considerando o precedente recente do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Direta de Inconstitucionalidade 2195202-80.2020.8.26.0000) e o precedente do Supremo Tribunal

II – DOS ASPECTOS DA RESPONSABILIDADE FISCAL

Os arts. 16 e 17 assim dispõe sobre a geração de despesas e a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado:

¹ Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo947.htm#Gratifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20servidor%20p%C3%BAblico%20e%20subs%C3%ADdio%20%E2%80%93%203>. Acesso em: 7 jul. 2022.



“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado”.



O ADCT, no art. 113, após inclusão da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, passou a exigir também a necessidade de impacto orçamentário nas proposituras legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita: “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

No caso, a extensão da gratificação aos Bombeiros representa acréscimo (expansão) de despesa e, ainda, mais especificamente, aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, conforme prevê o art. 17, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora a propositura tenha vindo acompanhada de impacto orçamentário e declaração do ordenador de despesas, salvo melhor juízo, não comprovação de que o aumento não afetará as metas de resultados fiscais mediante compensação pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

O Manual sobre Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é bastante didático sobre o procedimento de geração de despesa obrigatória de caráter continuado:

“A Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) demandará os dois procedimentos enunciados no art. 16, I da LRF (vide item 14) e mais compensação por meio do aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa; ou de ambos. Em outras palavras, o Chefe de cada Poder instruirá processo administrativo, onde compareça:

• Estimativa trienal do impacto da nova despesa sobre o orçamento e a disponibilidade de caixa; isso, para 3 exercícios financeiros (vide modelo no item 14);

• Declaração do Ordenador da Despesa, na abertura da licitação, que a nova despesa se compatibiliza com os 3 planos orçamentários: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (vide modelo no item 14);

• Comprovação de que a nova despesa não afetará as Metas Fiscais, no caso de se implementar já no próprio exercício de criação;

• Encarte do plano de compensação: aumento permanente de receita ou diminuição permanente de despesa” (Lei de Responsabilidade Fiscal, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2019, p. 41-42, grifos nossos)².

Assim, recomenda-se que sejam juntados à propositura a comprovação de que o aumento de despesa não afetará as Metas Fiscais e o encarte do plano de compensação.

² Disponível em:

<<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Lei%20de%20responsabilidade%20fiscal%20df-%202020.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2022.



CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino favoravelmente ao Projeto de Lei nº 75/2022 no aspecto da possibilidade constitucional de extensão da gratificação, com a ressalva de que é de responsabilidade do Poder Executivo cumprir os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que deve encaminhar a comprovação de que o aumento de despesa não afetará as Metas Fiscais e o encarte do plano de compensação.

Recomendo que a Comissão de Finanças, Orçamento e Contabilidade peça esclarecimento ao Poder Executivo e requeira a juntada de eventuais documentos faltantes exigidos pela art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal antes de sua deliberação, notadamente a comprovação de que o aumento de despesa não afetará as Metas Fiscais e o encarte do plano de compensação.

O parecer será classificado como “Favorável com ressalvas”, pois o texto do projeto de lei se encontra em conformidade com o ordenamento jurídico, havendo omissões na instrução da propositura que podem ser sanadas antes de sua aprovação.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres da Comissão Permanente “Constituição, Justiça e Redação” e “Finanças, Orçamento e Contabilidade”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, estando sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, s. m .j.

São Roque, 07 de julho de 2022.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico



Câmara Municipal de São Roque

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de São Roque Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://saoroque.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=48F07XNJ8J375F35>, ou vá até o site <https://saoroque.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 48F0-7XNJ-8J37-5F35