PARECER JURÍDICO

Objeto: Emenda nº 01 ao Projeto de Lei nº 2.020/2025

Proponente: Nerisvaldo Soares – Vereador

Parecer Jurídico nº 197/2025.

EMENTA: "Emenda Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 2012/2025 "Modifica as redações do art. 8º, 11 e 12, I, do Projeto de Lei nº 2.012/2025."

Relatório

Trata-se o presente parecer acerca de análise Jurídica a Emenda Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 2012/2025 "Modifica as redações do art. 8º, 11 e 12, I, do Projeto de Lei nº 2.012/2025"

A procuradora Legislativa da Câmara de Vereadores, no uso de suas atribuições, vem, respeitosamente, à presença dos Ilustríssimos Srs. Vereadores, apresentar o presente parecer ao Projeto supra citado, pelos fundamentos a seguir expostos:

Parecer

Inicialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica se cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos anexos, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva do soberano Plenário.

Constata-se, obediência aos ditames do Regimento Interno da Câmara, estando, dessa forma, em condições de ser apreciado no que diz respeito aos aspectos

que cumpre seguir o fluxograma interno, preenche os requisitos nos termos do artigo 180, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Itapecerica da Serra.

Passo a análise,

Como cediço, tem o município competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para organizar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, atinentes ao serviço público de transporte, consoante disposto no art. 30, I e V, da Constituição Federal.

Assim, o Projeto de Lei nº 2.0212/2025 tem como objetivo:

"Emenda Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 2012/2025 "Modifica as redações do art. 8º, 11 e 12, I, do Projeto de Lei nº 2.012/2025"

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) acatou na sessão do Tribunal Pleno, realizada na quarta-feira (20/8), no Auditório Nobre 'Professor José Luiz de Anhaia Mello, na Capital, considerações do Conselheiro Marco Bertaiolli sobre contabilização da chamada atividade delegada.

O voto foi proferido para aperfeiçoar o Comunicado nº. 40/24, publicado no âmbito do Sistema Audesp, para que deixe de considerar como despesas de pessoal aquelas havidas pelos municípios paulistas com o pagamento de gratificação por desempenho de atividade delegada. Esse entendimento contábil traduz repercussões importantes aos municípios, sobretudo aquelas decorrentes dos limites preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

"As folhas de pagamentos dos municípios estão bastante pressionadas, levando-os aos limites determinados por lei com despesas de pessoal. Acredito ser fundamental esse novo entendimento para que as prefeituras possam respirar mais aliviadas de modo a atender com mais eficiência às demandas locais", afirmou Bertaiolli.

Os policiais civis e militares do Estado de São Paulo estão submetidos ao chamado 'Regime Especial de Trabalho Policial', disciplinado pela Lei nº 10.291, de 26 de novembro de 1968. Eles prestam os serviços de atividade delegada a entes municipais, mas permanecem vinculados estatutariamente à sua Corporação, em regime de dedicação exclusiva, sem qualquer vínculo funcional, empregatício ou hierárquico com as prefeituras signatárias de acordos, bem como se inscrevem voluntariamente para trabalhar em escala especial, fora de suas jornadas ordinárias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) delimita o conceito de despesa total com pessoal, fixando, como regra geral, os gastos com ativos, inativos e pensionistas do respectivo ente federativo. Incluiu, ainda, como exceção à regra, "os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos", os quais deverão ser contabilizados como "outras despesas de pessoal". Os valores despendidos pelos Municípios com o pagamento da gratificação por desempenho de atividade delegada não se inserem no conceito legal de despesa com pessoal.

"Nesse sentido, cabe registrar que, a partir de parecer recente da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a própria Secretaria do Tesouro Nacional, de modo a sanar quaisquer dúvidas que então pudessem existir, adotou esta interpretação restritiva ao parágrafo 1º do artigo 18, na mais recente edição publicada em 29 de abril último no Manual de Demonstrativos Fiscais, dando claro, portanto, que as despesas aqui analisadas não se enquadram em tal classificação", acrescentou Bertaiolli.

Não se pode olvidar que o artigo 37 da Constituição Federal impõe à Administração o fiel atendimento ao princípio da legalidade estrita, o que significa dizer que: *"o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se desviar ou afastar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil*

e criminal, conforme o caso. *(...) Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'."* MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. atualizada até a Emenda Constitucional 76, de 28.11.2013, por Délcio Balestero ALEIXO e José Emmanuel BURLE FILHO. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 90/91.

Por fim, mister destacar que preocupação externada pelo GSPOFP da Pasta quanto às consequências da vinculação da Gratificação por Desempenho de Atividade Delegada em folha de pagamento, notadamente quanto à incorporação, não é infundada, consoante se vê da sentença proferida nos autos da Ação Ordinária no 1025427-43.2014.8.26.0405 e em acórdãos do Tribunal de Justiça proferidos em sede de apelação em ações veiculando pedidos de incorporação por policiais militares do referido benefício (cópias anexas): "Processo Digital no: 1025427-43.2014.8.26.0405 Classe – Assunto: Procedimento Ordinário – Gratificação Incorporada/ Quintos e Décimos / VPNI Requerente: Wanderlei da Costa Oliveira

> Requerida: FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL Juiz(a) de Direito: Dr(a). OLAVO SÁ PEREIRA DA SILVA Vistos. (...) A presente demanda deve ser julgada improcedente. Trata-se de ação na qual o autor pretende a incorporação da gratificação de atividade delegada e consequente recebimento de diferenças salariais. A Lei Municipal no 14.977/09, regulamentada pelo Decreto no 50.994/09, acabou por instituir a "gratificação por desempenho de atividade delegada", instrumento e finalidade de segurança pública, por meio do qual se viabilizou convênio firmado entre o Estado de São Paulo e o Município de São Paulo, no qual se permitiu que policiais militares efetivos atuassem em locais indicados pela Municipalidade. Em que pesem os bem lançados argumentos do Digno Patrono do autor, fato é que a referida lei estabeleceu

expressamente que a adesão do servidor interessado seria voluntária, obrigando-o tão somente quanto às regras nela contidas para a organização e cumprimento das funções estabelecidas. Com efeito, o artigo 241 da Constituição Federal autorizou a celebração de convênios entre os entes federativos, de forma a garantir a prestação de serviços públicos: *Art. 241. 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*. Ademais, o aludido convênio já foi objeto de Ação Civil Pública, não se vislumbrando qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade neste acordo entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo e a Prefeitura do Município de São Paulo. Finalmente, não é imposta ao servidor a obrigação de vincular-se à adesão. Até porque, tal adesão é delimitada somente até o cumprimento da escala de serviço estabelecida, o que configura a natureza "pro labore faciendo" da gratificação aqui discutida, cujo pagamento exige a efetiva prestação de serviço nas condições estabelecidas em lei, não havendo que se falar em aumento disfarçado ou mesmo em incorporação de décimos conforme pretendeu o autor. Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE a ação movida por WANDERLEI DA COSTA OLIVEIRA em face da FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL. Em consequência, JULGO EXTINTO o processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 269, I, do CPC." (grifei)

"APELAÇÃO – GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE DELEGADA – INCORPORAÇÃO – Pretensão à incorporação de décimos nos proveitos salariais decorrentes da Gratificação de Atividade Delegada, instituída pela Lei no 14.977/2009 e Decreto no 50.994/2009, além de diferenças salariais decorrentes da

incorporação de décimos, com reflexos no 13o salário e férias – Sentença de improcedência decretada em primeiro grau – Decisório que merece subsistir – Gratificação de caráter *pro labore faciendo* – Participação de forma voluntária, nos termos do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 1188/12, que alterou a de nº 10291/68 – Policial que não foi investido em novo cargo ou função melhor remunerada, mas apenas escolheu exercer um trabalho extra durante seus horários de folga – Sentença mantida – Recurso não provido. (TJSP - Relator(a): Rubens Rihl; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 22/07/2015; Data de registro: 23/07/2015) (grifei)

"POLICIAIS MILITARES. Atividade delegada em favor do Município nos seus períodos de folga. Gratificação. Lei Municipal no 14977/2009 e Decreto Municipal no 50994/2009. Vantagem a cargo do Município, sem nenhum reflexo sobre as vantagens inerentes ao cargo público estadual, como incorporação, incorporação de décimos segundo o artigo 133 da Constituição do Estado, reflexo sobre férias e 13o salário. Demanda improcedente. Recurso não provido. (TJSP – Relator(a): Edson Ferreira; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: 12a Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 16/06/2015; Data de registro: 17/06/2015)" (grifei)

"Policial militar. Gratificação de atividade delegada. Convênio celebrado entre a polícia militar do Estado de São Paulo e a Prefeitura do Município de São Paulo. Função de caráter voluntário Caráter de "pro labore faciendo". Impossibilidade de cômputo de décimos. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP – Relator(a): Nogueira Diefenthaler; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: 5a Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 29/09/2014; Data de registro: 03/10/2014)"

Conclusão

Cabe exclusivamente ao Município de Itapecerica da Serra o pagamento da Gratificação por Desempenho de Atividade Delegada instituída, que tem natureza eventual e cuja percepção é condicionada à prática de atividade municipal delegada, em conformidade com os Planos de Trabalhos que instruem o projeto de lei;

A Gratificação por Desempenho de Atividade Delegada, por tratar-se de benefício municipal, não pode ser incluída na folha de pagamentos da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Com tais considerações, proponho que as Comissões de Justiça e Redação e Finanças e Orçamento solicite a regulamentação criteriosa da forma de pagamento da Atividade Delegada pelo Município de Itapecerica da Serra.

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas, sem embargo de outras opiniões.

Encaminho a matéria ao r. Presidente, elevada à consideração superior, para examinar as condições de admissibilidade representam, assim, questões formais das proposições legislativas que devem ser atendidas antes que seu aspecto material seja submetido à deliberação do Parlamento nos termos do Art. 180-A do regimento Interno. É o parecer, s.m.j.

Itapecerica da Serra, 09 de dezembro de 2025.

Juliana Borba dos Santos.

Procuradora Legislativa

Câmara Municipal de Itapecerica da Serra