PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei nº 2.012/2025

Proponente: Ramon Pires Corsini – Prefeito Municipal

Parecer Jurídico nº 174/2024.

EMENTA: “Mensagem nº 1.317/2025, de 21/10/2025; encaminhamos o PROJETO DE LEI Nº 2.012/2025, que "Dispõe sobre a autorização para celebração de convênio entre o Município de Itapecerica da Serra e o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Segurança Pública, para implantação do Programa de Atividade Delegada de Policiamento, e dá outras providências".

Relatório

Trata-se o presente parecer acerca de análise Jurídica ao processo de deflagração ao “Mensagem nº 1.317/2025, de 21/10/2025; encaminhamos o PROJETO DE LEI Nº 2.012/2025, que "Dispõe sobre a autorização para celebração de convênio entre o Município de Itapecerica da Serra e o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Segurança Pública, para implantação do Programa de Atividade Delegada de Policiamento, e dá outras providências".

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.

"Art. 30 Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;"

Assim, o Projeto de Lei nº 2.012/2025 tem como objetivo celebrar convênio com a Polícia Militar do Estado de São Paulo e criar a gratificação pelo desempenho de atividade delegada, a ser paga aos Militares do Estado que exercerem atividade municipal delegada ao Estado de São Paulo, em virtude de convênio celebrado com o Município de Itapecerica da Serra-SP.

Neste aspecto, trago a convicção externada pela Procuradoria-Geral de Justiça que, em relação ao convenio e a gratificação oriunda de operação delegada, 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 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)."

A Constituição Federal, em seu artigo 144, estabelece a segurança pública como um dever do Estado, mas também prevê a possibilidade de atuação conjunta entre os entes federativos. A celebração de convênios para fins de segurança pública reforça a colaboração mútua e não viola a autonomia municipal.

O Programa de Atividade Delegada envolve a delegação, por meio de convênio, do exercício do poder de polícia administrativa em matérias de interesse local ao Estado, para que este utilize seus agentes (policiais) na fiscalização de posturas municipais.

Essa delegação é plenamente possível, desde que as ações se restrinjam a assuntos de competência municipal, como fiscalização de trânsito, comércio ambulante e combate à perturbação do sossego.

A celebração de convênios, que envolvem despesas e a delegação de funções, deve ser precedida de autorização legislativa. O Projeto de Lei em análise cumpre este requisito formal, submetendo a matéria à Câmara Municipal, que é a competente para autorizar o ato do Poder Executivo.

Cabe à Câmara autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos que resultem para o Município encargos não previstos na lei orçamentária. De acordo com

o Projeto de Lei, em seu art. 3º, fica o Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar convênio e respectivos termos aditivos com o Governo do Estado de São Paulo, representado pela Secretaria de Segurança Pública, objetivando a conjugação de esforços para o emprego de Policiais Civis e Militares, incluindo os integrantes do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar Ambiental, em atividades municipais delegadas ao Estado de São Paulo. Ainda de acordo com o projeto, as atividades delegadas ao Estado seriam, dentre outras, as seguintes:

I - vigilância em logradouros públicos e prédios municipais;

II - fiscalização de estabelecimentos comerciais;

III - auxílio em atividades de risco que tiverem necessidade de recursos humanos em estado de alerta e capacitados para operações de salvamento ao público-alvo em casos de emergência;

IV - operar sistemas de vídeo-monitoramento;

V - auxiliar na fiscalização de atividades afetas ao Código de Posturas do Município;

VI - fiscalização e apoio a situações de Pandemia, Desastres Naturais e de Calamidade Pública;

VII - apoio às ações próprias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, quando cabíveis e necessárias e de acordo com as normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde e apoio às operações fiscalizatórias executadas pelo Município; e

VIII - fiscalização de trânsito.”

Nesse ponto, poder-se-ia cogitar de conflito com a Constituição Federal, pois o art. 144 determina que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de órgãos como polícia militar e polícia civil. No mesmo sentido, o art. 139, da Constituição Estadual.

Assim, é possível, e alguns assim o fazem, entender que as atividades delegadas ao Estado pelo texto do projeto não seriam exatamente relacionadas com a segurança pública nem com a preservação da ordem pública ou da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para os defensores desse entendimento, algumas atividades que seriam delegadas deveriam ser exercidas por agentes ou fiscais municipais, via de regra concursados, que poderiam solicitar o reforço policial conforme o caso, mas não propriamente pelos policiais delegados/conveniados.

Porém, de outra banda, é de se considerar que inúmeros municípios paulistas vêm celebrando convênios dessa natureza, a fim de melhor gerir questões de segurança e fiscalização municipal, sem que isso tenha sido, até o momento e até onde se tem conhecimento, questionado, impugnado ou rechaçado de forma definitiva, seja no âmbito judicial, seja no âmbito administrativo.

Ademais, é sabido que os municípios possuem um déficit no que tange à segurança pública e à fiscalização, que, certamente, serão bem atendidos com o convênio a ser celebrado pelo Executivo Municipal, cabendo a este a melhor administração do município.

Desse modo, ainda que, em tese, passível de discussão, entende-se que se pode ter por superado este ponto, consoante o exposto acima, posicionamento este

que, oportunamente, poderá ser revisto caso ocorra alguma fixação de tese jurisprudencial ou consolidação em âmbito administrativo.

No dia 20/08/2025 – SÃO PAULO – 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."

Com efeito, por se tratar de assunto de natureza de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, não apresenta vícios material ou formal que venha macular a tramitação do Projeto de Lei, diante do princípio da conveniência e oportunidade da administração pública, acima citado.

Conclusão

Por tais razões, exara-se parecer favorável ao regular processo de tramitação da proposição, o Projeto de Lei, que autoriza a celebração de convênio para a implantação do Programa de Atividade Delegada de Policiamento, é legal e constitucional. medida se fundamenta na cooperação federativa e na delegação de competências comuns, visando a melhoria da segurança pública e da fiscalização no âmbito municipal. em conformidade com às regras jurídicas positivas, matéria sujeita a deliberação em Plenário. Legalidade e constitucionalidade evidentes, conforme fundamentos expostos.

Assegurada a soberania do Plenário, encaminhe às Comissões Permanentes nos termos do Regimento Interno, para devida análise no uso de suas funções legislativas. 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, 30 de outubro de 2025.

Juliana Borba dos Santos.

Procuradora Legislativa

Câmara Municipal de Itapecerica da Serra