

Registro: 2021.0000302350

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2195202-80.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, REVOGADA A ANTECIPAÇÃO DE TUTELA CONCEDIDA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, ARTUR MARQUES, CAMPOS PETRONI, CAMPOS MELLO, ELCIO TRUJILLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI E CRISTINA ZUCCHI.

São Paulo, 14 de abril de 2021.

JACOB VALENTE
RELATOR
Assinatura Eletrônica

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n°
2195202-80.2020.8.26.0000**

**Autor: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
SÃO PAULO**

**Réus: PREFEITO E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL
DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO**

VOTO N° 32.610

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis n°s 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 serviço extraordinário dos policiais militares por meio da Lei Complementar Estadual n° 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.

1 – Trata-se de ação ajuizada pelo douto Procurador Geral de Justiça de São Paulo a pretender a declaração de inconstitucionalidade das Leis n^os 3.459, de 04 de dezembro de 2009 e 5.339, de 13 de junho de 2019, do Município de São José do Rio Pardo, bem como o arrastamento do artigo 2^o da Lei n^o 2.235, de 25 de junho de 1998, para se evitar efeito repristinatório, eis que aquelas criam verba de '*pro labore*' a policiais militares que atuam na segurança pública daquela municipalidade, ato que é da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo Estadual, violando-se o pacto federativo consubstanciado nos artigos 1^o; 5^o, 24, § 2^o; 111; 139, §§ 1^o a 3^o; 140, § 7^o; 141, § 2^o e 144, todos da Constituição Estadual.

Concessão da tutelar em caráter cautelar deferida as fls. 213/216.

Regularmente citada (fls. 448), a Procuradora Geral do Estado se manifestou nos autos (fls. 450/456), sustentando, em síntese, a constitucionalidade das leis objurgadas, diante do princípio da cooperação entre os entes federados, segundo o artigo 241 da Constituição Federal, pelo qual há autorização para a gestão associada de serviços públicos, a exemplo do Município de São Paulo pela sua Lei 14.977/2009, que gerou gratificação pela atividade delegada, reputada legal no julgamento da Apelação Cível n^o 0013528-26.2012.8.26.0053, pela 6^a Turma de Direito Público deste TJSP, em 25/08/2014. Diz, ainda, que o Código Brasileiro de Trânsito restringe o policiamento de trânsito nos termos de convênio firmado com os Municípios (artigos 23, III; 24, IV e 25 da Lei 9.503). E diante desses pressupostos legais, o Estado de São Paulo, por meio do Decreto Estadual 57.491/2011, delega aos Secretários de Estado a competência para firmar convênios com os Municípios para serviços de engenharia, fiscalização, policiamento e controle de tráfego e trânsito nas vias terrestres municipais.

O Prefeito do Município de São José do Rio Pardo, devidamente notificado, ofertou as informações de fls. 222/226, nas quais defende a constitucionalidade dos atos normativos impugnados, com argumentos convergentes ao da Procuradora Geral do Estado, acrescentando que a

despesa extraordinária é autorizada na sua LDO e orçamento anual. Aponta, ainda, impossibilidade do arrastamento do artigo 2º da Lei 2.235/98, por já estar revogada, em função da não repristinação.

O Presidente da Câmara Municipal, por sua vez, argumenta, em síntese, que não há inconstitucionalidade na remuneração da atividade delegada, como reconhecido na Adin 2007381-64.2019 que tratou de caso análogo posterior aos precedentes indicados na petição inicial (fls. 439/444).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, no seu parecer de fls. 460/465, opina pela procedência da ação reiterando os mesmos argumentos da petição inicial.

É o sucinto relatório.

2.1 – DA ATIVIDADE DELEGADA DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO

Leitura da inicial revela a intenção de declaração de inconstitucionalidade das Leis nºs 3.459/2009 e 5.339/2019, com arrastamento do artigo 2º da anterior Lei 2.235/1998, de seguinte teor:

Lei nº 3.459, de 04 de dezembro de 2009

Artigo 1º – Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder gratificação mensal a título de “*pró labore*” aos Policiais Militares que servirem nas ações de controle, fiscalização, administração e policiamento do trânsito e tráfego no Município de São José do Rio Pardo.

§ 1º - Sobre o valor pago de que trata a presente Lei não incidirá quaisquer vantagens, adicionais, gratificações ou qualquer outro direito, a qualquer título.

§ 2º - A concessão deste benefício não implicará em vínculo empregatício de

qualquer natureza com o Município de São José do Rio Pardo, e nem gera quaisquer direitos, vantagens e obrigações de natureza contratual, funcional ou patrimonial, e será concedido enquanto perdurar o convênio já existente, oriundo da municipalização.

Artigo 2º - O "pró-labore" é fixado no valor único de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para cada Policial Militar, na forma de tíquete-alimentação, independente de classe ou carreira, sendo facultativo o seu pagamento, ficando a cargo da Administração Pública a sua conveniência e oportunidade.

Artigo 3º - Perderá o direito ao recebimento do "pro-labore" o policial militar nas seguintes situações:

I - durante afastamento das atividades inerentes ao seu cargo decorrente de processo administrativo;

II - durante participação em curso que importe no prejuízo de suas funções, por período superior a 30 (trinta) dias;

III - durante afastamento por mais de 30 (trinta) dias, por motivo de saúde ocasionado por evento não relacionado com o exercício da função policial militar;

IV - ao ser movimentado para base ou comando sediado fora da área territorial do Município.

Artigo 4º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações previstas no orçamento do corrente exercício.

Artigo 5º - Revoga-se a Lei Municipal nº 2.235, de 25 de junho de 1998.

Lei nº 5.339, de 13 de junho de 2019

Artigo 1º - O art. 2º da Lei Municipal nº 3.459, de 04 de dezembro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º - O “pró-labore é fixado no valor único de 5,5 UFM (Unidade fiscal do Município) para cada Policial Militar, independente de classe ou carreira, sendo facultativo o seu pagamento, ficando a cargo da Administração Pública a sua conveniência e oportunidade”.

Artigo 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Lei nº 2.235, de 25 de junho de 1998

[...]

Artigo 2º - A título de pró-labore, em razão da atuação referida no artigo antecedente, fica o Poder Executivo autorizado a pagar, após noventa dias da entrada em vigor desta lei, os seguintes valores aos integrantes da Polícia Militar, por mês:

- a) Tenente (1) - 1 salário mínimo;
- b) Sargentos (4) - 80% do salário mínimo;
- c) Cabos e soldados (21) - 50% do salário mínimo.

Pois bem. O artigo 1º da Lei 3.459/2009 circunscreve o “pró labore” aos Policiais Militares que servirem nas ações de controle, fiscalização, administração e policiamento do trânsito e tráfego no Município de São José do Rio Pardo. A Lei 5.339/2019 apenas criou critério de indexação dos valores em Unidades Fiscais daquele Município, com o propósito de evitar, ou minimizar, a corrosão inflacionária do benefício no curso do tempo.

Nesse aspecto, convém trazer a lume a **Lei Complementar Estadual nº 1.188/2012**, a qual

alterou a vetusta Lei n° 10.291/1968, que disciplina critérios para a chamada 'atividade delegada' aos policiais militares do Estado:

Artigo 1° - O atual parágrafo único do artigo 1° da Lei n° 10.291, de 26 de novembro de 1968, que fica renumerado como § 1°, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Artigo 1° -
.....

§ 1° - O Regime Especial de Trabalho Policial de que trata este artigo caracteriza-se:

1 - pela prestação de serviços em condições precárias de segurança, cumprimento de horário irregular, sujeito a plantões noturnos e a chamadas a qualquer hora;

2 - pela proibição do exercício de atividade remunerada, exceto aquelas:

a) relativas ao ensino e à difusão cultural;

b) decorrentes de convênio firmado entre o Estado e municípios para a gestão associada de serviços públicos, cuja execução possa ser atribuída, mediante delegação municipal, à Polícia Militar;

3 - pelo risco de o policial tornar-se vítima de crime no exercício ou em razão de suas atribuições." (NR)

Artigo 2° - Fica acrescentado o § 2° ao artigo 1° da Lei n° 10.291, de 26 de novembro de 1968, com a seguinte redação:

"§ 2° - O exercício, pelo policial militar, de atividades decorrentes do convênio a que se refere o item 2, alínea "b", do § 1° deste artigo dependerá:

1 - de inscrição voluntária do interessado, revestindo-se de

obrigatoriedade depois de publicadas as escalas de serviço;

2 - de estrita observância, nas escalas de serviço, do direito ao descanso mínimo previsto na legislação em vigor." (NR)

Artigo 3º- Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Referido 'convênio' já estava estabelecido no **Decreto nº 57.491**, de 04 de novembro de 2011, de seguinte teor:

Artigo 1º - Ficam o Secretário da Segurança Pública e o Secretário de Gestão Pública autorizados a representar conjuntamente o Estado na celebração de convênios com Municípios paulistas, tendo por objeto a execução de serviços de engenharia, fiscalização, policiamento e controle de tráfego e trânsito nas vias terrestres municipais.

Parágrafo único - Os convênios deverão ser formalizados em conformidade com os modelos que constituem os Anexos I e II deste decreto.

Artigo 2º - A instrução inicial dos processos relativos a cada convênio ocorrerá na Secretaria da Segurança Pública e deverá atender ao disposto no Decreto nº 40.722, de 20 de março de 1996, e no Decreto nº 52.479, de 14 de dezembro de 2007, remetendo-se os respectivos autos, após, à Secretaria de Gestão Pública para as providências de sua alçada.

Artigo 3º - O Secretário da Segurança Pública e o Secretário de Gestão Pública poderão promover, em comum acordo, nos Anexos I e II a que alude o parágrafo único do artigo 1º deste decreto, as adaptações que se mostrarem necessárias em razão das especificidades apresentadas em cada Município, vedada a previsão de repasse de recursos financeiros estaduais.

Artigo 4º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogado o

Decreto n° 43.133, de 1° de junho de 1998.

A conjunção dos preceitos do artigo 1°, § 1°, item 2, alínea 'b', da LC 1.188/12 com o artigo 1° do Decreto Estadual 57.491/2011 estabelecem alguns critérios para que a polícia militar possa atuar em atividade delegada, com direito a '*pro labore*': **a-**) precedência de convênio com o Município para a execução de serviço que seja de competência deste último; **b-**) execução, pelo policial militar, fora da sua escala de serviço no que tange às atribuições ordinárias determinadas pelo respectivo Comando.

Quanto ao item 'a' acima, estabelece o artigo 141 da Constituição Bandeirante que cabe à Polícia Militar a ronda ostensiva e a preservação da ordem pública, além daquelas previstas em 'lei', no caso, as Lei Complementares 207/1979 (Lei Orgânica da Polícia de SP) e 893/2001.

No artigo 1° da LC 207/79 está previsto que o serviço policial abrange '*a prevenção e investigação criminais, o policiamento ostensivo, o trânsito e a proteção em casos de calamidade público, incêndio e salvamento*', mas no seu artigo 3° nas atribuições básicas da polícia militar não se encontra arrolada àquela dedicada ao 'trânsito'. Por sua vez, apenas com autorização expressa do Governador do Estado pode o policial militar atuar em função estranha ao serviço policial (artigo 6°), sob pena de sanção disciplinar, conforme estabelecido na mencionada LC 893/2001.

Por outro lado, estabelecem (no que interessa) os artigos 22 e 24 do Código de Trânsito Brasileiro:

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, atuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VIII do art. 24, no exercício

regular do Poder de Polícia de Trânsito;”

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 medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos; (Redação do inciso VI dada pela Lei n. 13.281/16)

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

[...]

XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

[...]

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.

Portanto, segundo o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) há a diretriz da 'municipalização' da gestão do trânsito terrestre, para propiciar ao munícipe o direito constitucional de ir e vir à salvo de condutores irregulares que podem por em risco à sua vida, bem como o aumento da criminalidade decorrente de roubos e furtos de veículos. Obviamente o processo de municipalização depende que o Município gestor detenha uma infraestrutura mínima que atenda atividades de fiscalização, engenharia e educação no trânsito. Nesse aspecto, o convênio celebrado nos moldes do Decreto Estadual 57.491/2011 pode acelerar tal processo com a diminuição de custos.

Assim, dentro desse arcabouço legal, é coerente o raciocínio de que na hipótese do Município decidir por assumir a municipalização do trânsito no seu território, segundo os artigos 22 e 24 do CTB, a Polícia Militar, por seu Comando local, passaria a estabelecer, em conjunto com o primeiro, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito, a qual pode ser exercida pela guarda municipal, segundo diretriz do artigo 147 da Constituição do Estado de São Paulo.

Essa questão foi enfrentada no julgamento do **RE 658.570/MG**, de relatoria do Ministro Marco Aurélio (vencido), e redatoria do Ministro Roberto Barroso (vencedor), em julgamento realizado, sob repercussão geral, em 06/08/2015, no qual ficou estabelecido que o policiamento de trânsito não se confunde com segurança pública e o exercício do primeiro não é atribuição precípua das entidades policiais:

"DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública.

2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo,

portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais.

3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito.

4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal.

5. O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014.

6. Desprovento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas."

Colocados tais parâmetros, e ponderando sobre os benefícios à população sobre a gestão associada de serviços públicos (artigo 241 da CF/88), da municipalização do trânsito conforme artigo 24 do CTB e da sua minimização de custos com a delegação da fiscalização à Polícia Militar, mediante 'pro labore' aos respectivos agentes, atuando fora da sua escala normal de serviço, e com o amadurecimento desse convencimento depois da concessão da antecipação da tutela, não antevejo a inconstitucionalidade propalada na petição inicial.

Aliás, os precedentes jurisprudenciais deste Órgão Especial elencados na inicial (fls. 08/09) são **anteriores** ao decidido no RE 658.570/MG, demonstrando seu anacronismo, sendo que em 21/08/2019 esse colegiado,

nesse tema, assim decidiu na ADIN 2007381-64.2019.8.26.0000, a qual teve a participação deste subscritor, que acompanhou o voto condutor do relator Des. Xavier de Aquino:

"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 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."

Em remate: entende-se aqui por absolutamente constitucional a concessão de 'pro labore' aos policiais militares que, em atividade delegada e fora da sua escala ordinária de serviço, atuem na fiscalização do trânsito de Municípios que o tenham municipalizado na forma dos artigos 24 e 333 do Código de Trânsito Brasileiro, e celebrado o convênio nos moldes do Decreto Estadual nº 57.491/2011.

Além disso, não se pode desconsiderar que o policial militar é funcionário público altamente qualificado para atuar na fiscalização do trânsito, e, por via reflexa, na segurança pública, sendo a verba adicional para o regime de trabalho especial significativa no seu contracheque (fls. 329/347), portanto, meio lícito para aumentar sua baixa remuneração.

E, no caso em testilha, o Município de São José do Rio Pardo preencheu todos esses requisitos,

segundo documentação juntada as fls. 237/241 e a existência de setor específico para gerir a municipalização do trânsito em seu território: (https://saojosedoriopardo.sp.gov.br/2021/?menu=noticia_detalle&id=835).

2.2 - ANÁLISE FINAL

Estabelecida a fundamentação analítica determinada pelo artigo 489, § 1º, do Novo C.P.C., pelo meu voto: **a-) declaro** a constitucionalidade das Leis nºs 3.459, de 04 de dezembro de 2009 e 5.339, de 13 de junho de 2019, do Município de São José do Rio Pardo, eis que sem qualquer confronto com a Constituição Bandeirante; **b-) revogo** a antecipação da tutela de fls. 213/216.

3. Destarte, nos termos acima especificados, **julga-se improcedente a presente ação direta.**

JACOB VALENTE
Relator