



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado n. 23.343/18

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.390, DE 21 DE OUTUBRO DE 2002, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 2.873/2008. LEI MUNICIPAL N. 3.158, DE 21 DE OUTUBRO DE 2011, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 3.194/2012, AMBAS DO MUNICÍPIO DE SANTANA DE PARNAÍBA. LEIS QUE CONFEREM “PRO LABORE” AOS POLÍCIAS MILITARES E CIVIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO. INICIATIVA RESERVADA. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO.

1. Ao editar lei prevendo a concessão de ‘pro labore’ aos policiais militares e civis, os quais atuam na segurança pública e são vinculados ao estado de São Paulo, o Município de Santa de Parnaíba excedeu os limites de sua autonomia administrativa, invadindo a esfera de competência estadual, violando o princípio federativo.
2. A Constituição do Estado atribui ao Governador do Estado, com exclusividade, a iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

3. As normas impugnadas disciplinam o pagamento de “pro labore” a categorias específicas de servidores estaduais, Policiais Militares e Cíveis, que são remunerados por outro ente estatal, não sendo aceitável, desde o ponto de vista dos princípios que devem inspirar a Administração, que venha a pesar sobre o erário municipal o indevido ônus de gratificar servidores alheios. Ofensa ao interesse público, por lhes faltar moralidade e razoabilidade.
4. Violação de dispositivos da Constituição Estadual (arts. 1º, 24, § 2º, 4 e 5, 111, 139, §§ 1º a 3º, 140, § 7º, 141, § 2º e 144).

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (PGJ n. 2.390/2002), vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, em face da Lei Municipal n. 2.390, de 21 de outubro de 2002, cuja redação foi alterada pela Lei n. 2.873, de 31 de março de 2008, bem como da Lei n. Municipal n. 3.158, de 21 de outubro de 2011, com a redação alterada pela Lei n. 3.194, de 28 de maio de 2012, ambas do Município de Santana de Parnaíba, pelos motivos e fundamentos a seguir expostos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I – OS DISPOSITIVOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A lei 2.390, de 21 de outubro de 2002, cuja redação foi alterada pela Lei 2.873, de 31 de março de 2008, “*autoriza o poder executivo a conceder “pró-labore” para os policiais militares pertencentes ao efetivo da 2ª Cia. do 20º BPM/M, em Santana de Parnaíba, e dá outras providências*”, dispõe que:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, com vigência indeterminada, `pró-labore` para os policiais militares pertencentes ao efetivo da 2ª Cia. do 20º BPM/M em Santana de Parnaíba, que participarem, exclusivamente, no policiamento de trânsito e da segurança da cidade e tenham o tempo mínimo de 04 (quatro) meses de serviço, contínuo ou intercalado, no Município, dispensada essa exigência ao Oficial Comandante da Companhia. (Redação dada pela Lei nº 2873/2008).

Art. 2º O `pró-labore`, instituído por esta Lei, será pago mensalmente em favor de cada policial militar, que esteja no desempenho dos serviços mencionados no artigo anterior, detentor das patentes de soldado até aquela imediatamente inferior a do Oficial Comandante, e é aqui fixado em R\$ 380,00 (trezentos e oitenta reais).

Parágrafo Único - Fica instituído, por esta Lei, em favor do Oficial Comandante da Companhia, um `pró-labore` fixado em R\$ 600,00 (seiscentos reais), com pagamento mensal. (Redação dada pela Lei nº 2873/2008).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 3º Os beneficiados por esta Lei perderão o direito ao "pró-labore" quando:

a) estiverem afastados por período superior a 15 (quinze) dias, ressalvado a alínea "d" deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 2421/2003)

b) estiverem respondendo a qualquer procedimento administrativo que lhes impeça de exercer as atividades de segurança pública inerentes a sua função;

c) estiverem desempenhando atividades em outras unidades da Polícia Militar, que não as da 2ª Cia. do 20º BPM/M de Santana de Parnaíba;

d) estejam participando de curso por período superior de 60 (sessenta) dias, devidamente autorizado pelo comandante da 2ª Cia. do 4º BPM/M. (Redação dada pela Lei nº 2421/2003).

Art. 4º O Oficial Comandante da 2ª Cia. do 20º BPM/M encaminhará ao Setor Competente da Prefeitura, em data previamente acordada por escrito, as folhas de pagamento relativas aos policiais militares contemplados com o `pró-labore`, nas quais deverá constar a relação nominal individualizada do beneficiado e seus respectivos dados de qualificação, bem como outras informações complementares. (Redação dada pela Lei nº 2873/2008).

Art. 5º O pagamento do "pró-labore" efetuado pela Prefeitura Municipal não cria vínculo empregatício de qualquer natureza e nem gera quaisquer outros



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

direitos e obrigações de ordem contratual ou patrimonial.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução deste Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de 01 de janeiro de 2003, revogadas as disposições em contrário.”

Outrossim, a Lei n. 3.158, de 21 de outubro de 2011, cuja redação foi alterada pela Lei n. 3.194, de 28 de maio de 2012, do Município de Santana do Parnaíba, que *“autoriza o Poder Executivo a conceder “pró-labore” para policial civil, papiloscopista e auxiliar de papiloscopista pertencente ao efetivo da Delegacia Seccional de Polícia de Carapicuíba, e dá outras providências”*, prevê que:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, com vigência indeterminada, “pró-labore” para policial civil pertencente ao efetivo da Delegacia Seccional de Polícia de Carapicuíba, que exerça função de papiloscopista e auxiliar de papiloscopista, para trabalhar no Posto de Identificação da Polícia Civil, situado no Município de Santana de Parnaíba. (Redação dada pela Lei nº 3194/2012).

Art. 2º O “pró-labore”, instituído por esta Lei, é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) e será pago mensalmente ao policial civil que esteja no



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

desempenho dos serviços mencionados no artigo anterior.

Art. 3º Os beneficiados por esta Lei perderão o direito ao "pró-labore" quando:

- a) estiverem afastados em razão de licença-prêmio;
- b) estiverem respondendo a qualquer procedimento administrativo que lhes impeça de exercer as atividades de segurança pública inerentes a sua função;
- c) estiverem desempenhando atividades em outras unidades da Polícia Civil, que não as da Delegacia Seccional de Polícia de Carapicuíba;
- d) esteja participando de curso por período superior de 90 (noventa) dias.

Art. 4º O Delegado Titular da Delegacia Seccional de Polícia de Carapicuíba encaminhará ao Setor Competente da Prefeitura, em data previamente acordada por escrito, a folha de pagamento relativa ao policial civil contemplado com o "pró-labore", na qual deverá constar seus respectivos dados de qualificação, bem como outras informações complementares.

Art. 5º O pagamento do "pró-labore" efetuado pela Prefeitura Municipal não cria vínculo empregatício de qualquer natureza e nem gera quaisquer outros direitos e obrigações de ordem contratual ou patrimonial.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.”

Os dispositivos legais acima descritos são incompatíveis com nosso ordenamento constitucional, como será demonstrado a seguir.

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os atos normativos impugnados contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal, ante a previsão dos arts. 1.º, 24, § 2º, 4 e 5, 139, §§ 1.º a 3.º, 140, 141, 144.

A incompatibilidade das normas atacadas se visualiza a partir de cotejo com os seguintes preceitos da Constituição Estadual:

Artigo 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Estadual.

(...)

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleias Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: .

(...)

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar.

(...)

Art. 139 - A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

§ 1º - O Estado manterá a Segurança Pública por meio de sua polícia, subordinada ao Governador do Estado.

§ 2º - A polícia do Estado será integrada pela Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros.

§ 3º - A Polícia Militar, integrada pelo Corpo de Bombeiros, é força auxiliar, reserva do Exército.

Art. 140 - À Polícia Civil, órgão permanente, dirigida por delegados de polícia de carreira, bacharéis em Direito, incumbe, ressalvada a competência da União,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto militares.

(...)

§ 7º - Lei Orgânica e Estatuto disciplinarão a organização, o funcionamento, os direitos, deveres, vantagens e regime de trabalho da Polícia Civil e de seus integrantes, assegurado na estruturação das carreiras o mesmo tratamento dispensado, para efeito de escalonamento e promoção, aos delegados de polícia, respeitadas as leis federais concernentes.

(...)

Art. 141- À Polícia Militar, órgão permanente, incumbe, além das atribuições definidas em lei, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

(...)

§ 2º - Lei Orgânica e Estatuto disciplinarão a organização, o funcionamento, direitos, deveres, vantagens e regime de trabalho da Polícia Militar e de seus integrantes, servidores militares estaduais, respeitadas as leis federais concernentes.

(...)

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (CF, art. 1.º). A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição em vigor (art.18).

Cada um desses entes é dotado de **autonomia administrativa**, que significa a capacidade de criar e organizar os seus próprios serviços, conforme as suas necessidades, estando compreendida, no âmbito dessa competência, inclusive a criação de cargos, empregos e funções públicas e a fixação de sua respectiva remuneração.

Evidentemente, no exercício de tal mister, os entes federativos não podem sofrer nenhuma interferência de órgãos ou poderes estranhos a sua estrutura, porquanto devem obediência apenas à Constituição e aos preceitos das leis nacionais de caráter complementar (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros, 8.ª ed., p. 424).

Daí que, ao editar lei prevendo a concessão de ‘*pro labore*’ aos policiais militares e civis, os quais atuam na segurança pública e são vinculados ao Estado de São Paulo, o Município de Santa de Parnaíba excedeu os limites de sua autonomia administrativa, invadindo a esfera de competência estadual, violando, com isso, o princípio federativo.

A concessão de ‘*pro labore*’ é manifestamente inconstitucional, pois o Município de Santa de Parnaíba não pode remunerar prestação de serviço que é da competência do Estado de São Paulo, nos termos do art. 139, “*caput*”, da Carta Paulista, que dispõe ser a Segurança Pública **dever** do Estado, **direito e responsabilidade de todos**, a ser mantida, pela polícia militar (CE, art. 139, §§ 1.º, 2.º e 3.º), a quem incumbe, além das atribuições



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

definidas em lei, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (CE art. 141).

O mesmo se pode dizer, com relação ao ‘*pro labore*’, conferido aos policiais civis, na medida em que à Polícia Civil, órgão permanente, dirigida por delegados de polícia de carreira, bacharéis em direito, incumbe ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares (CE art.140).

Isto porque, somente a pessoa política que presta tais serviços públicos é que possui competência para remunerá-los.

Mas não é só: a Constituição do Estado atribui ao Governador do Estado, **com exclusividade**, a iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 24, § 2º, “4”).

Ao instituir gratificação aos policiais militares e civis – servidores do Estado –, as Leis de Santana do Parnaíba invadiram a autonomia do Estado para dispor sobre sua organização administrativa e violou, a uma só vez, o **artigo 24, § 2º, 4**; o **artigo 139 e seu § 2º**; e os **artigos 140, § 7º e 141, § 2º**, todos da Constituição Estadual.

Em julgamentos anteriores, este colendo Órgão Especial já enfrentou questão semelhante, a exemplo daquele proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 164.982.0/6-00 (nº 9052987-79.2008) tendo por relator designado o eminente Desembargador Boris Kauffmann, cuja ementa tem o seguinte teor:

“Lei municipal que criou gratificação especial a policiais militares. Matéria legislativa de competência



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

privativa do Governador do Estado. Inteligência do artigo 24, §2º da Constituição do Estado. (...)”

Por outro lado, vê-se que as Leis Municipais, objeto de censura, contemplam severa ofensa ao interesse público, por lhes faltar moralidade e razoabilidade, princípios regidos pelo art. 37 da Constituição Federal e consagrados no art. 111 da Carta paulista.

É que o ato administrativo não deve estar apenas pautado pela lei, senão também pela moral comum. Por isso, ensina Hely Lopes Meirelles que “a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima.” (*Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 1992, p. 84).

Além disso, Marçal Justen Filho, orienta que o chamado “princípio da razoabilidade” indica a necessidade de buscar, por meio do exercício interpretativo, “afastar soluções que, embora fundadas na razão, sejam incompatíveis com o espírito do sistema”. (*Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Saraiva, 2005, p. 58).

Neste aspecto, as Leis de Santana do Parnaíba não são moralmente aceitáveis, nem são providas de razoabilidade. Trata-se de normas que disciplinam o pagamento de “pro labore” a categorias específicas de servidores estaduais, os Policiais Militares e Civis. Mas estes servidores a funcionários já são remunerados por outro ente estatal, como alhures ressaltado; e não é aceitável, desde o ponto de vista dos princípios que devem inspirar a Administração, que venha a pesar sobre o erário municipal o indevido ônus de gratificar servidores alheios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Em abundância, esperar-se-á do Estado-membro a manutenção de um adequado efetivo policial, independentemente do incentivo que possa ser oferecido pelo Município. Daí que a gratificação seja **desnecessária** e, por consequência, **imoral e nada razoável**.

Tem-se, enfim, que a Lei impugnada é incompatível também com o artigo 111 da Constituição paulista.

Em suma, as leis impugnadas são verticalmente incompatíveis com a Constituição do Estado de São Paulo, em especial com os seus 1º, 24, § 2º, 4 e 5, 111, 139, §§ 1º a 3º, 140, § 7º, 141, § 2º e 144

III – PEDIDO

Face ao exposto, requerendo o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade Lei Municipal n. 2.390, de 21 de outubro de 2002, cuja redação foi alterada pela Lei n. 2.873, de 31 de março de 2008, bem como da Lei n. Municipal n. 3.158, de 21 de outubro de 2011, com a redação alterada pela Lei n. 3.194, de 28 de maio de 2012, ambas do Município de Santana de Parnaíba.

Requer-se ainda sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Santa do Parnaíba, bem como citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre os atos normativos impugnados, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 18 de janeiro de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

tapf/bacrp



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado n. 23.343/18

Assunto: Análise de constitucionalidade da Lei Municipal n. 2.390, de 21 de outubro de 2002, cuja redação foi alterada pela Lei n. 2.873, de 31 de março de 2008, bem como da Lei n. Municipal n. 3.158, de 21 de outubro de 2011, com a redação alterada pela Lei n. 3.194, de 28 de maio de 2012, ambas do Município de Santana de Parnaíba.

- 1- Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal n. 2.390, de 21 de outubro de 2002, cuja redação foi alterada pela Lei n. 2.873, de 31 de março de 2008, bem como da Lei n. Municipal n. 3.158, de 21 de outubro de 2011, com a redação alterada pela Lei n. 3.194, de 28 de maio de 2012, ambas do Município de Santana de Parnaíba junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
- 2- Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 18 de janeiro de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça