

PROCESSO Nº	13.655-7/2013
PRINCIPAL	PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE
GESTOR	ÉRICO PIANA PINTO PEREIRA
ASSUNTO	CONSULTA

VOTO- VISTA

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador de Contas,

Na sessão ordinária do dia 13 de agosto de 2013, pedi e obtive vistas do presente processo para uma análise mais profunda dos questionamentos opostos na Consulta.

Ocorre que as questões objetos da consulta envolvem ângulos do modelo federativo brasileiro. Direta ou indiretamente, as controvérsias se prendem a dimensão qualitativa ou à extensão quantitativa das competências reservadas à União, Estados e Municípios.

Por isso, qualquer avaliação sobre o tema objeto da consulta demanda definição de pressupostos políticos jurídicos, pertinentes à disciplina da Federação brasileira.

O Estado Federal se diferencia do Estado Unitário pela existência de um conjunto de entes dotados de poderes próprios e irreduzíveis. Sob um mesmo e único território, coexistem diversas organizações políticas, a quem são atribuídas competências próprias e, em princípio, invioláveis.

Nesse sentido, a Constituição Federal em seu artigo 1º, afirma que a Federação é produzida pela união indissolúvel entre Estados, Distrito Federal e Municípios, solução esta totalmente diferenciada das federações existentes no mundo.

Assim, a Federação Brasileira é única, resultado de um processo histórico autônomo, sendo inclusive intangível em relação à propositura de emendas

constitucionais que sejam destinadas à sua supressão. Dessa forma, devemos analisar a interpretação da Constituição em face do modelo de Federação e quanto ao modo de relacionamento entre os entes federativos brasileiros.

A composição federativa significa a impossibilidade de prevalência absoluta dos interesses de qualquer uma das ordens jurídicas, se tal significar o absoluto sacrifício do interesse de uma delas. As diversas ordens são co-titulares dos diversos interesses, ainda que se possa reconhecer a uma delas a privatividade no exercício de determinadas competências. Ainda quando exista uma competência privativa para um ente federado, deverá dita competência ser exercitada de modo a assegurar a realização dos interesses conjuntos de todos os demais entes federados.

Em síntese, é necessário considerar o Princípio Federativo em toda a sua extensão, e como pilar do Estado Brasileiro, não pode ser alvo de reforma. Deve-se ter presente que as reformas devem objetivar o aperfeiçoamento do texto constitucional, visando a tornar plena a sua realização, mantendo-se fiel aos seus princípios basilares sem alterar ou suprimir a base em que se funda o Estado Democrático de Direito.

Portanto, existem as limitações explícitas e implícitas que funcionam como garantias da manutenção dos direitos fundamentais dos cidadãos, como obstáculo aos interesses imediatos de maiorias eventuais de proceder alterações em detrimento a valores de longo prazo.

Os Estados Federados recebem diretamente do Poder Constituinte originário a capacidade de continuar a Constituição dentro de seu território, porém, devem ser obedecidos os Princípios estabelecidos pela Constituição Federal.

A Constituição Federal estabeleceu princípios ordenadores para que as diferentes unidades da Federação brasileira cooperem entre si na realização dos interesses nacionais. Essa colaboração deve dar-se por meio de definição de políticas públicas estabelecendo metas, diretrizes e planos que garantam a atuação equilibrada, conforme a atribuição de cada um dos entes federados.

Para uma melhor explanação, farei uma análise separada dos questionamentos da consulta:

1 – Podem os municípios mato-grossenses repassarem recursos de seus erários a outros entes da Federação, com a finalidade de contribuir para a intensificação das ações que visem melhorias na área de segurança pública?

Primeiramente, temos que analisar a constitucionalidade da questão, objeto da consulta, uma vez que a colaboração entre entidades públicas de qualquer natureza, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos colaboradores, não é estranha ao nosso ordenamento jurídico.

Não obstante ser prioritariamente dever do Estado a segurança pública, é também responsabilidade e direito de todos, inclusive dos Municípios, conforme dispõe o artigo 144, caput, da Constituição da República.

Cabe observar o artigo 23, parágrafo único da Constituição Federal que dispõe: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação ente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Não vislumbro assim, 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, deste passamos aos serviços outorgados a autarquias; daqui, defletimos para os serviços transpassados 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 só a modificação instrumental da prestação do serviço na área de responsabilidade de uma Administração. Necessárias se tornam a sua ampliação territorial e a conjunção 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 do convênio e consórcios administrativos, como solução para tais situações.”¹

Ademais, do comando constante no art. 10 da Constituição do Estado de Mato Grosso, extrai-se que, o Estado e Município assegurarão os direitos e deveres individuais e sociais mencionados na Constituição Federal (o artigo 5º dispõe acerca das garantias ao brasileiro, dentre outras, a da segurança).

Já a Lei Orgânica do Município de Primavera do Leste, em seu artigo 3º disciplina que o Município, objetivando integrar a organização, planejamento e a execução de funções públicas de interesse regional comum, pode associar-se aos demais Municípios limítrofes e ao Estado, através de associação ou convênio.

Além disso, o art. 62 da Lei Complementar n. 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, reforça a ideia da possibilidade da referida colaboração por parte do município, condicionando-a à autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual e à realização de convênio, acordo, ajuste ou congêneres.

Concluo pela legalidade dos municípios mato-grossenses em realizar transferências voluntárias de recursos ao Estado de Mato Grosso, sob o regime de cooperação mútua, para contribuir com ações que visem melhorias na área de segurança pública.

2) Em caso positivo, qual seria o instrumento legal cabível para concretizar essa cooperação e que tratamento deverá ser dado pelo Município, no âmbito da sua gestão orçamentária, financeira e contábil?

¹(Cf. Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, São Paulo, 8ª edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro, Célia Marisa Prendes, p. 295).

Entendo que essa forma de colaboração entre Município e Estado denomina-se convênio. E Maria Sylvia Zanella di Pietro define o convênio como sendo “uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”².

Na mesma linha do entendimento supracitado aponto o art. 187, da Constituição do Estado de Mato Grosso que faculta aos Municípios cooperar com a União e os Estados, nos termos de convênios ou consórcios na execução de obras, serviços ou atividades de interesse comum para o desenvolvimento local. Vejamos o texto:

Art. 187 Os Municípios poderão realizar obras, serviços e atividades de interesse comum, mediante convênio com entidades públicas ou particulares, bem como através de consórcios intermunicipais, com os Estados ou a União, utilizando-se dos meios e instrumentos adequados à sua execução.

Ademais, a Lei 11.107 de 6 de Abril de 2005 (Lei de Contratação de Consórcios Públicos) dispôs a respeito do vínculo por meio de consórcios públicos, com criação de pessoas jurídicas, e por meio da leitura desta norma, bem se vê que o quadro de liberdade ficou mais amplo para os convênios, até porque na parte em que interessa para esta controvérsia, a entidade pública sempre atua no universo das respectivas competências, nos termos estabelecidos pelo constituinte.

Dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 62) que os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da federação se houver autorização na LDO e na lei orçamentária anual e, ainda, se houver convênio, ajuste, acordo ou congênere.

Nesse sentido, Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento³ comenta:

“O art. 62 da LRF não permite que os Municípios contribuam para o

²(Direito Administrativo, Atlas, 24ª Edição, 342/345)

³Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, organizado por Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento

custeio de despesas de competência de outros entes da Federação, salvo se houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual (inciso I), bem como o convênio, acordo, ajuste ou congênere previsto na legislação municipal (inciso II).

Esse é o entendimento de Valdecir Pascoal⁴:

“A LRF, no seu artigo 62, regulamenta uma situação que é muito comum sobretudo nos pequenos e médios Municípios do País. Trata-se daquelas despesas que, por lei, seriam da competência privativa da União ou do Estado, mas que, devido a interesses públicos comuns, passam a ser custeadas pela municipalidade, ou mesmo por ambos. Ocorre que esta prática era feita, muitas vezes, sem qualquer planejamento ou sem qualquer norma autorizativa ou motivadora da exceção. São exemplos dessas despesas: gastos com a construção de um prédio para funcionar o Fórum ou a Delegacia de Polícia no Município. A partir de agora, os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

1º – autorização na LDO e na LOA;

2º – convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.”

A infração a tal disposição poderia, em tese, constituir ato de improbidade administrativa prevista no artigo 11 da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade).

Assim, o instrumento legal cabível para concretizar a cooperação de transferências voluntárias de recursos municipais para o custeio de despesas afetas à área de segurança pública, é o convênio, e este poderá ocorrer desde que estejam presentes a conveniência, a oportunidade, o interesse público local, a dotação orçamentária, a bilateralidade de direitos e obrigações, e os requisitos do art. 62 da Lei Complementar nº. 101/00.

3) As despesas decorrentes do pagamento dessas contratações seriam computadas no cálculo de gastos com pessoal dos Município?

Neste quesito, o consulente insinua sobre suposta despesa decorrente

⁴Valdecir Pascoal, na obra Direito Financeiro e Controle Externo

da contratação de pessoal. Quer saber onde seriam computadas, para fins de cálculo de gastos com pessoal, as referidas despesas.

Observando que os quesitos anteriores rezam sobre cooperação entre entes sob a forma de convênio, ato jurídico que desencadeia o surgimento de uma relação jurídica que compreende ajustes consensuais caracterizados pela contraposição de interesses entre partícipes, existindo, portanto, a comunhão de interesses no tocante aos fins a serem atingidos e a ausência de atuação norteadada à busca de lucro, é certo afirmar que isso se trata de uma transferência voluntária, que consiste na entrega de recurso para outro ente da Federação, como um Estado ou Município, em cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de obrigação constitucional ou legal.

Logo , esse tipo de aporte financeiro deve observar a vedação orçamentária contida no artigo 167, X, da Constituição Federal, in verbis:

“Art. 167. São vedados:

(...)

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

Princípios e vedações constitucionais são limitadores da autonomia dos entes federados. Neste caso, devem ser observados tanto o princípio implícito da simetria, , quanto a expressa vedação orçamentária supracitada, sendo cediço afirmar que os municípios também devem observar a vedação contida no dispositivo constitucional, qual seja, a transferência voluntária de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

“Logo, o município só pode custear gastos que não digam respeito a remuneração de pessoal do outro ente.”

“ Princípios e vedações são “instrumentos” limitadores da autonomia dos entes federados. Neste caso, devem ser observados, concomitantemente, tanto o

princípio implícito da simetria quanto a vedação contida no supracitado dispositivo constitucional, qual seja, a transferência voluntária de recursos para pagamento de despesas com pessoal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Isso é absoluto, indiscutível. Regra de aplicação imediata e sem possibilidade de excepcionalidade.

Vemos claramente que o Princípio da Simetria deriva do Princípio da Supremacia da Constituição, e a Constituição, a seu turno, representa um momento de redefinição das relações políticas e sociais desenvolvidas no seio de determinada formação social. Ela não apenas regula o exercício do poder, mas também impõe diretrizes específicas para o Estado, apontando o sentido de sua ação, bem como de sua interação com a sociedade, denotando a sua força normativa, vinculando, sempre, positiva ou negativamente, os Poderes Públicos. Nesse mesmo sentido atua a vedação contida no artigo 167, X, da Constituição Federal, que deve ser obrigatoriamente observada no âmbito da Federação.

Em tempo, aponto como exemplo a Lei nº 1.978/2011 editada pelo Município de Modelo, no Estado de Santa Catarina, que versa sobre o mesmo tema alvo dessa consulta, qual seja, a celebração de convênio entre o Município e a Polícia Militar. A lei retromencionada faz alusão ao convênio e seus detalhes, trazendo inclusive o formato do instrumento legal de convênio a ser celebrado entre os entes.

Por todo o exposto, concluo pela possibilidade legal do Município repassar recursos a outros entes da federação para contribuir com ações que visem melhorias na área de segurança pública, devendo esse ato de pagamento ser formalizado através de convênio, desde que estejam presentes a conveniência, a oportunidade, o interesse público local, a dotação orçamentária, a bilateralidade de direitos e obrigações, e ainda não só os requisitos do art. 62 da Lei Complementar nº. 101/00; mas a todo o ordenamento jurídico pátrio vigente, e os princípios norteadores da Administração Pública Proba.

Dessa forma, com a devida vênia, e ante os irrefutáveis fundamentos jurídicos quanto à competência da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal e suas receitas tributárias destinadas para manter os serviços públicos, dentre os quais, os serviços de segurança pública, discordo parcialmente da resposta de Resolução de

Consulta proposta pela Consultoria Técnica e acatada pelo eminente Relator do feito, por contrariar parcialmente as normas emanadas da Constituição Federal.

Ante ao exposto, acolho parcialmente o Parecer nº 4.400/2013, do Ministério Público de Contas, da lavra do procurador de contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e VOTO pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, para que seja respondida a consulta em tese nos termos deste voto, com a inserção na Consolidação de Entendimentos Técnicos desta Corte de Contas, com o seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº ___/2013. Convênios. Segurança Pública. Transferências voluntárias de recursos municipais ao Governo Estadual. Auxílio ao custeio de despesas executadas diretamente pelo Estado de Mato Grosso na área de segurança pública. Não Inclusão no cômputo do gasto com pessoal do ente recebedor e aplicador dos recursos transferidos.

a) É permitido aos municípios mato-grossenses a realização de transferências voluntárias de recursos, via Convênio, para auxílio ao custeio de despesas executadas diretamente pelo Estado de Mato Grosso na área de segurança pública, desde que respeitadas as competências privativas estabelecidas no art. 144 da CF/88 e que esses recursos objetivem o melhor atendimento das políticas e ações de segurança pública nas localidades dos respectivos municípios.

b) Na realização de transferências voluntárias, via Convênio, os procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis a serem observados pelos entes transferidores são os definidos nos artigos 116 da Lei 8.666/93, artigos 16, 25 e 62 da LRF, Portaria SOF nº 42/1999 c/c a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001, artigo 40 e seguintes da Lei 4.320/64, e, artigo 167, VI, da CF/88.

c) Existe vedação Constitucional em relação à transferência voluntária de recursos, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na forma do art. 167, X, da Constituição Federal.

É como voto.

Cuiabá, 02 de Setembro de 2013.

Moises Maciel
Conselheiro Substituto