



**PROCESSO Nº : 7.071-8/2014**  
**INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSUNTO : REEXAME DE CONSULTA**  
**RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI**  
**PARECER Nº : 25/2015**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de propositura de reexame de tese prejudgada por este Tribunal de Contas constante das Resoluções de Consultas nº 21/2013 e nº 30/2013, conforme requisição do Exmo. Conselheiro Waldir Júlio Teis, Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos da CI nº 116/2014/GPRES-WJT.

As referidas Resoluções encerram as seguinte teses prejudgadas:

**Resolução de Consulta nº 21/2013 (DOC 02/10/2013) e 30/2013 (DOC 17/12/2013). Convênios. Segurança Pública. Transferências voluntárias de recursos municipais ao Governo Estadual. Requisitos. Procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis. Previsão na LDO e LOA. Compatibilidade com o Plano Estadual de Segurança Pública. Despesa com pessoal. Impossibilidade. Implantação de Políticas de Segurança Pública Municipal. Possibilidade. Diretrizes do SUSP e PRONASCI.**

**1) É permitido aos municípios mato-grossenses a realização de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios, 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 artigo 144 da Constituição Federal e que esses recursos objetivem o melhor atendimento das políticas e ações de segurança pública nas localidades dos respectivos municípios.**

**2) Na realização de transferências voluntárias mediante convênios, os procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis a serem observados pelos entes transferidores são os definidos no artigo 116 da Lei nº 8.666/1993, artigos 16, 25 e 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Portaria SOF nº 42/1999, c/c a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001, nos artigos 40 e seguintes da Lei nº 4.320/1964 e no artigo 167, VI, da Constituição Federal.**



**3)** O valor dos convênios deve estar previsto na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual do ente transferidor e os planos de trabalho, objetivos e metas devem ser compatíveis com o planejamento constante do Plano Estadual de Segurança Pública/MT.

**4)** Não é possível a transferência voluntária de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista do Estado de Mato Grosso (Constituição Federal, artigo 167, X).

**5)** Os Municípios podem instituir, mediante lei, guardas municipais, de acordo com o § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, bem como implantar políticas de segurança pública que contemplem planos, programas, projetos e ações sociais e urbanísticas preventivas de sinistro, da violência e da criminalidade, de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

**6)** Não é permitido aos municípios mato-grossenses a promoção do custeio direto de remunerações, benefícios ou outras utilidades a agentes policiais servidores dos Governos Estadual ou Federal, independentemente da celebração de convênio entre os entes da federação, pois tal prática fere a repartição de competências estampada no art. 144 da CF/88, afronta as Leis Complementares estaduais nºs. 231/2005 e 407/2010, configura despesa estranha ao orçamento municipal, bem como representa vínculo funcional ilegal entre o servidor estadual e o município.

Remetidos os autos à Consultoria Técnica a unidade elaborou o Parecer Técnico nº 23/2014/CT, que apresentou as seguintes conclusões:

a) Foi requisitado desta Consultoria Técnica pelo Presidente desta Corte de Contas a realização de estudo para o reexame dos prejudgados de teses consubstanciados nas Resoluções de Consultas nº 21/2013 e nº 30/2013, objetivando saber se a utilização de serviço voluntário de policiais militares em horários de folga, que receberiam diretamente do Município apenas ressarcimento de despesas em conta indicada por eles, estaria ou não em conformidade com as aludidas Resoluções de Consultas.

b) A resposta quanto ao modelo de atuação de agentes policiais estaduais nos municípios, apresentado na aludida requisição de reexame, já está contemplada no conteúdo decisório constante das Resoluções de Consultas nº 21/2013 e nº 30/2013,

onde são consignadas teses no sentido de vedar o modelo pretendido, conforme os argumentos estampados nas alíneas subsequentes.

c) A execução e gestão de políticas e ações voltadas à área de segurança pública no âmbito do Estado de Mato Grosso, conforme previsão expressa do art. 144 da CF/88, é privativa do Governo Estadual, não havendo autorizativo constitucional para a delegação destas atividades aos municípios mato-grossenses, seja para que estes entes possam executar diretamente atividades de segurança pública próprias do Estado ou para que utilizem as forças de segurança estaduais como suas guardas municipais.

d) Nos termos do item 4 da Resolução de Consulta nº 21/2013, o inciso X do artigo 167 da Constituição Federal de 1988 veda a possibilidade de transferência voluntária de recursos do Município para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista do Estado de Mato Grosso, o que contempla o pagamento direto ou indireto aos agentes policiais estaduais.

e) Existem vedações constitucionais e legais para a cessão de agentes policiais estaduais aos municípios mato-grossenses e também para a possibilidade destes entes remunerá-los diretamente, vez que tais práticas são contrárias às Leis Complementares estaduais nºs. 231/2005 e 407/2010 e ferem a repartição de competências estampada no art. 144 da CF/88.

f) A jurisprudência administrativa existente sobre o tema também condena a possibilidade de pagamento direto, pela municipalidade, da remuneração ou de outros benefícios ou utilidades aos agentes policiais militares ou civis, por se configurar como despesa estranha ao orçamento municipal, mesmo à título de indenizações.

g) Caso os agentes policiais venham à prestar serviços a dois entes distintos (Estado e Município) restaria configurada uma flagrante acumulação inconstitucional de

funções públicas, tendo em vista que o exercício da mesma função em entes diversos não encontra amparo nas hipóteses estabelecidas no inciso XVI do artigo 37 da CF/88.

h) Caso o modelo de “prestação de serviços” motivador do presente reexame venha à prevalecer, pode, provavelmente, trazer um efeito danoso à equânime distribuição do efetivo de agentes policiais para todas as cidades do Estado de Mato Grosso, pois, certamente os órgãos estaduais gestores da segurança pública estadual iriam privilegiar aqueles municípios “parceiros” com um maior contingente de policiais, em detrimento das demais municipalidades.

i) A escalação de agentes policiais para “prestação de serviços” adicionais aos municípios - considerando que já passaram por um turno inteiro de trabalho e necessitam do merecido descanso, pois muitas vezes passam a noite em claro, para trabalharem em suas horas de folga - seria temerário, uma vez que a atividade policial é de extrema tensão, o que poderia ocasionar estresse a esses profissionais, podendo colocar em risco suas próprias vidas, bem como as dos cidadãos. Isso pode, inclusive, redundar em grandes riscos financeiros para os municípios, tendo em vista possíveis reparações e responsabilizações cíveis.

j) O verbete aprovado pela Resolução de Consulta 30/2013, veda aos municípios mato-grossenses o custeio direto de remunerações, benefícios ou outras utilidades a agentes policiais servidores dos Governos Estadual ou Federal, ou seja, veda, inclusive, o pagamento direto de indenização de despesas (item 2.3 do parecer).

Ao término do Parecer Técnico nº 23/2014/CT, a Consultoria Técnica sugeriu a aprovação da seguinte ementa:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_ 2014. Reexame de Tese. Resoluções de Consultas nºs. 21/2013 e 30/2013. Desnecessidade.**

As teses prejudgadas por meio das Resoluções de Consultas nºs. 21/2013 e 30/2013 encontram-se em consonância e

harmonia com o ordenamento jurídico e jurisprudências atuais, não merecendo reparos em suas redações originais.

Em 24/04/2014, após as tramitações de praxe, os autos, devidamente instruídos, foram remetidos ao Conselheiro José Carlos Novelli, Relator do feito.

Em 20/05/2015 o presente processo retornou à Consultoria Técnica para que a unidade se manifeste sobre documento juntado pelo Senhor Eduardo Henrique de Souza, Secretário Municipal de Ordem Pública do Município de Cuiabá - SORP, conforme Despacho do Relator anexo nos autos.

O referido documento, protocolo TCE/MT nº 119628/2015, apresenta Parecer exarado pelo Senhor Clóvis de Almeida Junior, Promotor de Justiça do Núcleo de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa da Capital, onde se manifesta sobre o arquivamento do Inquérito Civil Público nº 041/2014, que aprecia a regularidade da Lei Municipal nº 5.807/2014, editada pelo Município de Cuiabá-MT.

Neste contexto, observa-se que o processo de consulta formal não é o meio adequado para se apreciar a regularidade ou validade de leis municipais. Todavia, em respeito ao Despacho do Eminentíssimo Conselheiro Relator esta Consultoria promoverá a análise ao referido Parecer Ministerial, conforme apresentado a seguir.

Salienta-se, também, que o presente estudo terá como objeto apenas a documentação juntada aos autos (protocolo TCE/MT nº 119628/2015), bem como as referências legislativas nele citadas, sendo incompatível com o processo de consulta formal a realização de diligências.

Esse é o relatório.

## 1. DO MÉRITO

### 1.1 Da controvérsia existente no Ministério Público Estadual de Mato Grosso acerca da Lei nº 5.807/2014

O documento<sup>1</sup> juntado aos presentes autos foi apresentado pelo Senhor Eduardo Henrique de Souza, Secretário Municipal de Ordem Pública do Município de Cuiabá, por meio do Ofício nº 288/GAB/SORP/2015, onde afirmou, em síntese, que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso - MP-MT decidiu pelo arquivamento do Inquérito Civil Público nº 041/2014 – que aprecia a validade da Lei nº 5.807/2014 de Cuiabá-MT – e considerou legal a atividade delegada desenvolvida sob o Termo de Cooperação entre a Prefeitura de Cuiabá e a Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso.

Ocorre que, o Parecer lavrado pelo Eminentíssimo Promotor de Justiça, Senhor Clóvis de Almeida Junior, que, de fato, concluiu pela legalidade da Lei nº 5.807/2014 e pelo arquivamento do Inquérito Civil Público nº 041/2014, não reflete o posicionamento definitivo do MP-MT sobre o tema. Isso porque, o referido Parecer ainda deverá ser submetido à homologação do Conselho Superior do Ministério Público.

Aliás, em manifestação primeira sobre o Inquérito Civil Público nº 041/2014, o Conselho Superior do Ministério Público manifestou o seguinte entendimento sobre o tema, por maioria:

1. Violação do regime jurídico-constitucional dos militares, em razão da vedação constitucional contida no artigo 142, § 3º, da CR, que determina o seguinte, *“o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea “c”, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto*

<sup>1</sup> Parecer exarado pelo Senhor Clóvis de Almeida Junior, Promotor de Justiça do Núcleo de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa, onde se manifesta sobre o arquivamento do Inquérito Civil Público nº 041/2014, que aprecia a regularidade da Lei Municipal nº 5.807/2014, editada pelo Município de Cuiabá-MT.



*permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 77, de 2014);*

2. Violação do período de descanso de 36 horas previsto para militares estaduais;
3. Criação de função sui generis destinada a classes de servidores públicos estaduais específicas, o que ofenderia o artigo 37, inciso V da CR.<sup>2</sup>

No sentido de evidenciar que a matéria em tela ainda não conta com o entendimento definitivo do MP-MT, cita-se o seguinte caminhamento processual proposto pelo Promotor de Justiça:

“Diante do exposto, promovo, fundamentadamente, o arquivamento deste inquérito civil público, determinado seja imediatamente providenciada a remessa destes autos ao Conselho Superior do Ministério Público, para exame e deliberação sobre a presente promoção de arquivamento (arts. 9º § 1º da LACP)”. (grifou-se)

Dessa forma, verifica-se que o Inquérito Civil Público nº 041/2014 ainda não foi definitivamente apreciado e arquivado pelo MP-MT.

Ademais, registra-se que essa Corte de Contas não se encontra vinculada aos entendimentos produzidos pelo Ministério Público Estadual, gozando de total independência para, inclusive, discordar do *parquet*.

## **1.2 Da análise ao Parecer Ministerial acerca da Lei nº 5.807/2014**

O Município de Cuiabá, por meio da edição da Lei nº 5.807/2014<sup>3</sup>, criou a “verba indenizatória para desempenho de atividade delegada, nos termos especificados nesta lei, a ser mensalmente paga aos integrantes da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros

<sup>2</sup> Texto extraído do Parecer lavrado pelo Promotor de Justiça Senhor Clóvis de Almeida Junior.

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.mve-2.net/sglweb010mt2013\\_cm/arquivos\\_upload/5.807-14.PDF](http://www.mve-2.net/sglweb010mt2013_cm/arquivos_upload/5.807-14.PDF)



Militar e da Polícia Judiciária Civil que, de forma voluntária, exerceram atividade de segurança delegada ao Município de Cuiabá, nos moldes do Termo de Cooperação celebrado com o Estado de Mato Grosso<sup>4</sup>".

Constata-se que o objeto da Lei Cuiabana é propiciar o pagamento de parcelas indenizatórias a policiais integrantes da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Judiciária Civil para que esses **exercam atividades de segurança delegada pelo Governo do Estado de Mato Grosso ao Município de Cuiabá**, conforme disposição do seu art. 1º, ou seja, é cristalina a intenção legislativa de se transferir ao Município de Cuiabá o exercício de atividades típicas e privativas do Estado.

Neste sentido, evidencia-se que os referidos policiais pertencem à Segurança Pública, cuja execução e comando são constitucionalmente deferidos à União, ao Distrito Federal e aos Estados, nos termos do art. 144 da CF/88. O mesmo dispositivo constitucional defere aos Municípios apenas a possibilidade de constituírem guardas municipais<sup>5</sup>, não havendo previsão constitucional para serem sujeitos de delegação para a execução da Segurança Pública.

Posto isso, passa-se à análise dos principais argumentos contidos no parecer ministerial que tratou da Lei Municipal nº 5.807/2014.

Com o intuito de combater o primeiro e o terceiro pontos evidenciados pelo Conselho Superior do Ministério Público, que entendeu que a Lei Cuiabana provoca acumulação funcional indevida devido ao exercício de função *sui generis* por parte do servidor estadual, o Douto Promotor de Justiça, em análise à Lei, entendeu que:

“(...) em nenhum momento criou cargos, empregos ou funções na esfera municipal, mas somente a possibilidade de remunerar

<sup>4</sup> Redação constante do art. 1º da Lei nº 5.807/2014, do Município de Cuiabá.

<sup>5</sup> CF/88

Art. 144 (...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.



atividade da competência municipal quando essa venha a ser efetivada por agente estadual.”

“(…) o agente estadual no desempenho de atividade delegada não vem ao município ocupar o cargo que seria do Guarda Civil municipal, mas apenas desempenhar função específica, de forma voluntária e em seu horário de folga (…).”

Inobstante o respeitável entendimento do Promotor de Justiça, defende-se que a “atividade de segurança delegada” consignada na Lei Cuiabana impõe sim ao servidor estadual - policiais militares, bombeiros militares e policiais civis - o exercício de uma função pública, pois são demandados destes agentes o cumprimento de atribuições e a execução de serviços afetos à atuação estatal.

Neste caso, pouco importa que a Lei não crie expressamente a função pública, pois a sua existência decorre do próprio contexto fático introduzido pela norma, tendo em vista que não há “atividade de segurança delegada” sem o exercício de atribuições e execução de serviços por parte dos servidores estaduais em benefício do Município.

Nesse contexto, Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup> define Função Pública como sendo “a atribuição ou o conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais (…)”

E mais, a Lei cuiabana acaba por criar, implicitamente, função pública não encartada pela Constituição de 1988, que estatui expressamente apenas duas espécies de funções públicas, mormente aquelas insertas nos incisos V e IX do art. 37, quais sejam, funções de confiança e contratações temporárias para atender excepcional interesse público.

Assim, por exercer um cargo público na Administração Estadual (policiais militares, bombeiros militares e policiais civis) e uma função pública na Administração Municipal, o agente público exercente da “atividade de segurança delegada” comete

<sup>6</sup> Direito administrativo brasileiro. 39ª edição. Malheiros – 2012, pg. 477.



flagrante acumulação funcional não autorizada pela Constituição, tendo em vista que a Carta Magna somente comporta a acumulação de cargos com funções nos seguintes casos:

Art. 37 (...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (grifou-se)<sup>7</sup>

Em análise a outro ponto da Lei nº 5.807/2014, o Promotor de Justiça afirma que “o agente estadual recebe uma indenização que se destina ao reembolso de despesas de alimentação deslocamento, manutenção, fardamento e da boa apresentação pessoal exigida para fiel cumprimento da atividade em questão”.

Contudo, fazendo-se um exercício de leitura à Lei nº 5.807/2014, constata-se que a forma divorcia-se da essência, ou seja, apesar de a Lei mencionar “verba indenizatória” verifica-se que a “indenização” a ser dispendida aos agentes estaduais tem caráter eminentemente remuneratório, tendo em vista que a própria Lei estabelece como forma de retribuição aos serviços um valor variável por hora trabalhada e em certos dias da semana trabalhados (incisos I, II e III do § 2º do art, 1º).

Dessa forma, percebe-se que a Lei da Capital procura contornar a essência fática do pagamento nela previsto, pois, na prática, o que se pretende é remunerar os agentes

7SÚMULA 246 DO TCU E ACÓRDÃO 923/2007 TCE/MT:

“O fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias.”

estaduais executores dos serviços da “atividade de segurança delegada” e não indenizá-los.

Não basta, apenas, a letra da Lei dispor que determinado pagamento é de caráter indenizatório, a situação fática é que deve indicar o caráter da verba.

Ademais, em várias outras passagens do seu parecer, o Promotor Público refere-se à dita “verba indenizatória” como: gratificação, remuneração, retribuição, todas essas espécies remuneratórias. Neste sentido cita-se o seguinte trecho do arrazoado ministerial:

(...) o Policial Militar, a quem foi atribuída tal função, não pode desempenhar, facultativamente, em horários de folga, atividade de interesse público sem a correspondente remuneração, em afronta à dignidade da pessoa humana.  
(grifou-se)

Dessa maneira, em se tratando efetivamente de remuneração e não indenização, constata-se que, no bojo dos vários votos-vista proferidos nos autos do processo originador da Resolução de Consulta nº 21/2013, prevaleceu neste Tribunal a tese de que o art. 167, X, da CF/88<sup>8</sup>, por simetria, veda a possibilidade de um município custear despesas com pessoal de outro ente federado.

Outro argumento utilizado pelo Promotor de Justiça para fundamentar sua convicção quanto à regularidade da Lei nº 5.807/2014 é o de que a adesão do servidor estadual seria voluntária, nos seguintes termos:

---

<sup>8</sup> CF/88

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)



“Ressalta-se que a escala de serviço nos horários de folga só pode ser obtida com o voluntarismo dos policiais militares, razão pela qual, temos que fica afastada a violação de eventual direito subjetivo às folgas de 36 horas, posto que além da limitação estabelecida, o desempenho da atividade delegada, como visto, é voluntário”.

Assim, no que concerne à expressão “forma voluntária”, prevista no art. 1º da Lei 5.807/2014, defende-se que não pode ser compreendida como “serviço voluntário”<sup>9</sup>, mas como “serviço facultativo”, ou seja, o policial estadual, de forma facultativa, pode optar ou não em participar da “atividade de segurança delegada”, e, em participando, receberia uma retribuição pelos serviços prestados ao Município.

Feita essa consideração, registra-se que o “voluntarismo” ou a opção do servidor policial estadual não retira eventual acúmulo em sua jornada normal de trabalho, impactando diretamente na sua sanidade física e psicológica, bem como no desempenho das suas atribuições.

Nessa esteira, observa-se que antes de ser um direito subjetivo do agente público policial, o período de descanso representa uma garantia à sociedade de que o policial está em pleno gozo das condições físicas e psicológicas para o exercício das suas atribuições.

Neste sentido, destaca-se, ainda, que colocar agentes policiais que já passaram por um turno inteiro de trabalho e necessitam do merecido descanso, pois muitas vezes passam a noite em claro, para trabalharem em suas horas de folga, seria temerário, uma vez que a atividade policial é de extrema tensão, o que poderia ocasionar estresse a esses profissionais, podendo colocar em risco suas próprias vidas, bem como dos cidadãos. Isso pode, inclusive redundar em grandes riscos financeiros para os municípios, tendo em vista possíveis reparações e responsabilizações cíveis.

---

<sup>9</sup> O trabalho voluntário é definido pela [Lei 9.608/1998](#) como a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.



Corroborando a afirmação acima, é pertinente colacionar o seguinte artigo elaborado pelos Senhores Sérgio Lopes Santana e Alini Daniéli Viana Sabino, disponibilizado no site da ASSOADE/MT – Associação dos Sargentos, Subtenentes, Oficiais Adm. e Esp. Ativos e Inativos da PM e BM de MT<sup>10</sup>:

### “Conclusão

O estresse está presente na vida do policial militar e pode influenciar de maneira decisiva no seu comportamento dentro e fora de sua atividade profissional.

A exposição e atuação em ambiente desumano, complexo e hostil, bem como o contato com constante desgaste físico, mental e emocional são fatores que contribuem para o desenvolvimento do estresse.

Entretanto, estudos indicam que os responsáveis pela saúde física e mental dos policiais já se mostram atentos para as mudanças ocorridas em decorrência do estresse profissional, embora algumas vezes os sintomas passem despercebidos até para os familiares e amigos.

Assim, algumas corporações preocupadas com a quantidade avassaladora dos problemas de ordem física e mental, e, sobretudo, procurando zelar pela imagem e a qualidade do serviço tem procurado criar programas de prevenção ao estresse. É um assunto polêmico e que ainda causa certa resistência dentro das corporações, uma vez que os chefes dos serviços e até mesmo o próprio policial não admitem a existência de problemas emocionais e não precisam de ajuda.

Algumas polícias nacionais já desenvolvem trabalhos voltados diretamente para prevenção e controle do estresse, como as polícias de São Paulo e Minas Gerais, dentre outras, que já estão preocupando-se em enfrentar o problema em questão. Os responsáveis deverão estar atentos, já que as mudanças que ocorrem provocadas pelo estresse no comportamento do homem são lentas e muitas vezes passam despercebidas, até para os familiares e amigos.

Assim, combater o estresse e a ansiedade na atividade policial militar não é uma tarefa fácil. O sucesso deste trabalho demandará certo empenho, bem como do apoio e da ajuda de familiares, amigos e colegas de trabalho. Contudo, como afirmam alguns policiais militares 'a coexistência foi imposta, mas a convivência deve ser trabalhada'.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.assoade.com/index.php/todas-noticias/341-estresse-na-vida-operacional-do-policial-militar>, acesso em 15/06/2015.



Noutro ponto do seu parecer, o Promotor de Justiça argumenta:

“Assim, a gratificação, que tem o aval do legislativo, é paga aos servidores estaduais que exercem atividade municipal delegada ao Estado por meio de termo de cooperação, para execução de atribuições que não se confundem com as ordinariamente por eles desenvolvidas”.

Na “atividade de segurança delegada”, conforme os ditames da Lei nº 5.807/2014, é nítida a confusão de atribuições, não havendo como separá-las, pois os policiais estaduais devidamente fardados e armados certamente realizarão as mesmas atribuições para as quais foram treinados e capacitados, quais sejam, policiamento ostensivo e repressivo. Aliás, é justamente isso que a cidadania espera quando recorre a um policial fardado e armado, ou seja, que exerça a sua parcela de Poder de Polícia para resolver algum conflito ou conduta criminosa, independentemente se esteja no exercício da “atividade de segurança delegada” ou da atividade tida como “normal”.

Ademais, pelo conteúdo do art. 1º da Lei 5.807/2014, os policiais que aderirem ao programa exerceriam atividades de segurança delegadas pelo Governo do Estado ao Município de Cuiabá, ou seja, executariam as mesmas atribuições inerentes aos cargos de origem.

Em argumento final o Procurador de Justiça colaciona passagem de parecer elaborado pelo Subprocurador Geral do Ministério Público de São Paulo, a fim de justificar a ação conjunta e colaborativa dos Estados e Municípios em prol da prestação de serviços públicos, mormente segurança pública.

O parecer emanado pelo Subprocurador Geral do Ministério Público de São Paulo é irretocável e bastante didático quanto à necessidade de comunhão de esforços entre os entes federados para sanear as demandas da sociedade, contudo, não discute especificamente a possibilidade da “atividade delegada”, concluindo ao final:



“(…) Por fim, cumpre registrar que convênios dessa natureza são bastante comuns, inclusive na área de 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”

Observa-se que a citada conclusão está em perfeita harmonia com a jurisprudência desta Corte de Contas, em especial com a Resolução de Consulta que, justamente, é objeto do presente pedido de reexame, senão vejamos:

**Resolução de Consulta nº 21/2013 (DOC 02/10/2013) e 30/2013 (DOC 17/12/2013). Convênios. Segurança Pública. Transferências voluntárias de recursos municipais ao Governo Estadual. Requisitos. Procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis. Previsão na LDO e LOA. Compatibilidade com o Plano Estadual de Segurança Pública. Despesa com pessoal. Impossibilidade. Implantação de Políticas de Segurança Pública Municipal. Possibilidade. Diretrizes do SUSP e PRONASCI.**

1) É permitido aos municípios mato-grossenses a realização de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios, 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 artigo 144 da Constituição Federal e que esses recursos objetivem o melhor atendimento das políticas e ações de segurança pública nas localidades dos respectivos municípios.

### 1.3 Da jurisprudência administrativa sobre a matéria reexaminada

Mesmo se for considerado que o pagamento previsto no § 2º do art. 1º da Lei 5.807/2014 é de caráter indenizatório, o que foi demonstrado alhures não ser, a jurisprudência administrativa que já se posicionou sobre o assunto refuta tal possibilidade, ainda mais quando o pagamento é realizado diretamente ao servidor (§ 3º do art. 1º).



Nesta senda, assim prescreve a jurisprudência deste Tribunal vedando o pagamento direto a servidores da segurança pública estadual, inclusive de parcelas de caráter indenizatório:

**Resolução de Consulta nº 21/2013 (DOC 02/10/2013) e 30/2013 (DOC 17/12/2013). Convênios. Segurança Pública. Transferências voluntárias de recursos municipais ao Governo Estadual. Requisitos. Procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis. Previsão na LDO e LOA. Compatibilidade com o Plano Estadual de Segurança Pública. Despesa com pessoal. Impossibilidade. Implantação de Políticas de Segurança Pública Municipal. Possibilidade. Diretrizes do SUSP e PRONASCI.**

**6) Não é permitido aos municípios mato-grossenses a promoção do custeio direto de remunerações, benefícios ou outras utilidades a agentes policiais servidores dos Governos Estadual ou Federal, independentemente da celebração de convênio entre os entes da federação, pois tal prática fere a repartição de competências estampada no art. 144 da CF/88, afronta as Leis Complementares estaduais nºs. 231/2005 e 407/2010, configura despesa estranha ao orçamento municipal, bem como representa vínculo funcional ilegal entre o servidor estadual e o município. (grifou-se)**

Neste sentido, cita-se o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme decisão a seguir transcrita:

**Prejulgado 862.562/2012**

CONSULTA - SEGURANÇA PÚBLICA - 1) MUNICÍPIO - CUSTEIO DE DESPESA COM PAGAMENTO DE ALUGUEL DE IMÓVEL RESIDENCIAL PARA DELEGADO DE POLÍCIA E COMANDANTE DA POLÍCIA MILITAR LOCAL - IRREGULARIDADE - REMUNERAÇÃO INDIRETA A SERVIDORES DO ESTADO - SÚMULAS 14 E 21 DO TCEMG E CONSULTA N. 812500 - 2) CONSÓRCIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS - CUSTEIO DE DESPESAS COM ALUGUEL DE IMÓVEL RESIDENCIAL PARA ALOJAMENTO DE POLICIAIS MILITARES SOLTEIROS - IMPOSSIBILIDADE - DESPESA NÃO AFETA À COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - CONFIGURAÇÃO DE REMUNERAÇÃO INDIRETA A SERVIDORES DO ESTADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. 1.1. É irregular a despesa realizada pelo município com o pagamento de aluguel para moradia do Comandante de Destacamento Policial, por caracterizar uma forma indireta de remuneração a servidores estaduais a que a



municipalidade não está obrigada a custear 1.2. É vedada a concessão pelo Município de ajuda de custo ou de qualquer vantagem pecuniária a Delegado de Polícia, que é servidor do Estado e por ele remunerado 1.3. De acordo com o entendimento deste Tribunal, esposado na Consulta n. 812500 (Relator Conselheiro Elmo Braz), em 22/09/10, "o pagamento de aluguel de casa residencial para Delegado de Polícia, Comandante de Destacamento e de outros membros da Polícia Militar é, sem sombra de dúvida, uma forma indireta de remuneração de servidores do Estado pelo Município, e não caracteriza, portanto, serviço ou obra de interesse para o desenvolvimento local a justificar e legitimar a celebração de convênio". 2. Não é possível ao consórcio público formado por Municípios custear pagamento de despesas com alojamento para policiais militares solteiros. (grifo nosso)

**Prejulgado 812.500/2010**

MUNICÍPIO. PAGAMENTO DE DESPESAS COM MORADIA E ALIMENTAÇÃO PARA POLICIAIS CIVIS E MILITARES. ILEGALIDADE.

Nesse mesmo sentido caminha a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

PARECER PRÉVIO Nº 36/2006 – PLENO<sup>11</sup>

É DE PARECER que se responda a Consulta nos seguintes termos:  
I – A percepção mensal de ajuda de custo caracteriza o desvirtuamento da natureza jurídica indenizatória que possui o instituto;

II – É ilegal a municipalidade realizar pagamento, a qualquer título, a Policiais Militares, por serem militares do Estado e por ele remunerado.

Pelo mesmo entendimento também se manifesta o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte:

**DECISÃO Nº 183/2010 - TC/RN<sup>12</sup>**

EMENTA: ADMINISTRATIVO E ORÇAMENTÁRIO. CONSULTA. CONHECIMENTO: PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS. PAGAMENTO DA ALIMENTAÇÃO DE POLICIAIS MILITARES PELO MUNICÍPIO. ILEGALIDADE.- PRESENTES OS

11 Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/Jurisprudencia.aspx>.

12 Disponível em: [http://www.tce.rn.gov.br/2009/download/decisoes/116/secss\\_010959\\_2010\\_0003.pdf](http://www.tce.rn.gov.br/2009/download/decisoes/116/secss_010959_2010_0003.pdf)



REQUISITOS PARA CONHECIMENTO DA CONSULTA, NA CONFORMIDADE DOS ARTIGOS 105 E 106 DA LEI ESTADUAL N. 121/94.- ILEGALIDADE DO PAGAMENTO DE ALIMENTAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES DA SECRETARIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA QUE ATUAM NO MUNICÍPIO E RESIDEM EM OUTRA LOCALIDADE POR PREFEITURA MUNICIPAL. (grifo nosso)

Coadunando ainda sobre o posicionamento acima apresentado, também já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, *literis*:

**Protocolo nº 341248/06 - Acórdão nº 1852/06**

Ementa: Consulta sobre a possibilidade de o Município atender solicitação de pagamento de despesas de hotel e refeições do Delegado de Polícia e a alimentação dos detentos e ainda manutenção de veículos da Polícia Militar e Polícia Civil. Instruções da CJB, DCM e MPEjTC. Impossibilidade de dispêndios estranhos ao orçamento do Município eis que tais despesas são institucionais de outro Órgão Público. Voto por resposta à consulta por impossibilidade de dispêndios estranhos ao orçamento municipal.

**1.4 Da inaplicabilidade da Lei Complementar Estadual nº 231/2005**

Por fim, registra-se que a Lei Complementar Estadual nº 231/2005 foi revogada pela Lei Complementar Estadual nº 555/2014, que, em substituição a lei revogada, possui a dispor sobre o Estatuto dos Militares do Estado de Mato Grosso.

Essa informação é necessária devido ao fato de que um dos vários argumentos utilizados pela Consultoria Técnica no Parecer Técnico nº 23/2014/CT para fundamentar a manutenção das Resoluções de Consultas nº 21/2013 e nº 30/2013, foi a seguinte disposição que existia na LC 231/2005:

Art. 38 É vedado ao militar:

(...)

VIII - pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou terceiros, para



o cumprimento de suas atribuições ou para influenciar outro membro das instituições militares estaduais para o mesmo fim; (grifou-se)

Assim, informa-se ao Conselheiro Relator que o novo Estatuto dos Militares do Estado de Mato Grosso (LC 555/2014) não reproduziu a norma proibitiva que se encontrava vigente à época da elaboração do Parecer Técnico nº 23/2014/CT.

Todavia, a supressão da referida vedação na novel legislação estadual não prejudica as conclusões delineadas no Parecer Técnico nº 23/2014/CT e nem neste presente arrazoado, tendo em vista que o conteúdo normativo revogado não precisa estar em legislação infra constitucional para ser observado por todos os agentes públicos, pois decorre dos princípios constitucionais insculpidos no *caput* do art. 37 da CF/88, mormente o da moralidade e da impessoalidade.

## 2. CONCLUSÃO

Pelo exposto nos tópicos precedentes somados aos argumentos técnico-jurídicos já apresentados no Parecer Técnico nº 23/2014/CT, conclui-se que:

a) O Parecer lavrado pelo Eminentíssimo Promotor de Justiça, Senhor Clóvis de Almeida Junior, constante do protocolo TCE/MT nº 119628/2015, de fato, concluiu pela legalidade da Lei nº 5.807/2014 e pelo arquivamento do Inquérito Civil Público nº 041/2014, mas não reflete o posicionamento definitivo do MP-MT sobre o tema. Isso porque, o referido Parecer ainda deverá ser submetido à homologação do Conselho Superior do Ministério Público.

b) Essa Corte de Contas não se encontra vinculada aos entendimentos produzidos pelo Ministério Público Estadual, gozando de total independência para, inclusive, discordar do *parquet*.



c) O conteúdo normativo contido na Lei nº 5.807/2014 do Município de Cuiabá encontra-se em desconformidade com a atual jurisprudência desta Corte de Contas, e também com a jurisprudência de outros Tribunais pátrios, que vedam a remuneração direta a policiais estaduais pelos Municípios, mesmo quando desnaturada na forma de parcelas indenizatórias.

d) Ao criar a “atividade de segurança delegada”, a Lei nº 5.807/2014 estabelece função pública atípica não prevista na Constituição, expondo os agentes policiais do Estado de Mato Grosso que participam do serviço delegado à acumulação inconstitucional de cargo com função pública, vez que não existe tal possibilidade de acumulação no art. 37, XVI e XVII da CF/88.

e) A forma de pagamento aos agentes participantes da “atividade delegada” prevista na Lei nº 5.807/2014 divorcia-se da sua essência, ou seja, apesar de a Lei mencionar “verba indenizatória” verifica-se que o valor a ser dispendido aos agentes estaduais tem caráter eminentemente remuneratório, tendo em vista que a própria Lei estabelece como forma de pagamento pelos serviços um valor variável por hora trabalhada e em certos dias da semana trabalhados (incisos I, II e III do § 2º do art, 1º).

f) Nos termos do item 4 da Resolução de Consulta nº 21/2013, o inciso X do artigo 167 da Constituição Federal de 1988 veda a possibilidade de transferência voluntária de recursos do Município para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista do Estado de Mato Grosso, o que contempla o pagamento direto ou indireto aos agentes policiais estaduais.

g) A execução e gestão de políticas e ações voltadas à área de segurança pública no âmbito do Estado de Mato Grosso, conforme previsão expressa do art. 144 da CF/88, é privativa do Governo Estadual, não havendo autorizativo constitucional para a delegação destas atividades aos municípios mato-grossenses, seja para que estes entes

possam executar diretamente atividades de segurança pública próprias do Estado ou para que utilizem as forças de segurança estaduais como suas guardas municipais.

h) Existem vedações constitucionais e legais para a cessão de agentes policiais estaduais aos municípios mato-grossenses e também para a possibilidade destes entes remunerá-los diretamente, vez que tais práticas são contrárias à Lei Complementar estadual nº 407/2010 e ferem a repartição de competências estampada no art. 144 da CF/88.

i) A jurisprudência administrativa existente sobre o tema também condena a possibilidade de pagamento direto, pela municipalidade, da remuneração ou de outros benefícios ou utilidades aos agentes policiais militares ou civis, por se configurar como despesa estranha ao orçamento municipal, mesmo à título de indenizações.

j) Caso o modelo de “prestação de serviços” motivador do presente reexame venha à prevalecer, poderá trazer um efeito danoso à equânime distribuição do efetivo de agentes policiais para todas as cidades do Estado de Mato Grosso, pois os órgãos estaduais gestores da segurança pública poderão privilegiar aqueles municípios “parceiros” com um maior contingente de policiais, em detrimento das demais municipalidades.

k) A escalação de agentes policiais para “prestação de serviços” adicionais aos municípios - considerando que já passaram por um turno inteiro de trabalho e necessitam do merecido descanso, pois muitas vezes passam a noite em claro, para trabalharem em suas horas de folga - seria temerário, uma vez que a atividade policial é de extrema tensão, o que poderia ocasionar estresse a esses profissionais, podendo colocar em risco suas próprias vidas, bem como as dos cidadãos. Isso pode, inclusive, redundar em grandes riscos financeiros para os municípios, tendo em vista possíveis reparações e responsabilizações cíveis.



l) O verbete aprovado pela Resolução de Consulta 30/2013 veda aos municípios mato-grossenses o custeio direto de remunerações, benefícios ou outras utilidades a agentes policiais servidores dos Governos Estadual ou Federal, ou seja, veda, inclusive, o pagamento direto de indenização de despesas.

m) Não se pode buscar paliativos para os problemas da segurança pública que é uma atividade típica e intransferível do Estado-Membro, que não se resolverão com o pagamento de ajuda de custos ou qualquer outra utilidade aos policiais militares para trabalharem em seu período de folga. Não é transferindo mais essa atribuição (segurança pública) aos Municípios que o problema da insegurança será controlado. Aos Municípios, se julgarem conveniente, podem instituir a Guarda Municipal, nos termos do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal.

Considerando-se os argumentos defendidos nos tópicos precedentes, somados aos argumentos técnico-jurídicos já apresentados no Parecer Técnico nº 23/2014/CT, ao julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado nestes pareceres, sugere-se cumulativamente:

1) Validar integralmente as teses prejudgadas por meio da Resolução de Consulta nºs. 21/2013;

2) Modificar a redação do dispositivo contido no item 6 da ementa da Resolução de Consulta nº 21/2013, inserido pela Resolução de Consulta nº 30/2013, a fim de excluir a referência à Lei Complementar Estadual nº 231/2005, tendo em vista sua revogação pela Lei Complementar Estadual nº 555/2014, fazendo constar a seguinte disposição:

6) Não é permitido aos municípios mato-grossenses a promoção do custeio direto de remunerações, benefícios ou outras utilidades a agentes policiais servidores dos Governos Estadual ou Federal, independentemente da celebração de convênio entre os entes da federação, pois tal prática fere a repartição de competências estampada no artigo 144 da



Tribunal de Contas  
Mato Grosso



**CONSULTORIA TÉCNICA**

Telefone: 3613-7563 / 7553 / 7554

e-mail: [consultoria\\_tecnica@tce.mt.gov.br](mailto:consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br)

CF/88, afronta a Lei Complementar Estadual nº 407/2010, configura despesa estranha ao orçamento municipal, bem como representa vínculo funcional ilegal entre o servidor estadual e o município.

Cuiabá-MT, 16 de junho de 2015.

**Edicarlos Lima Silva**

Consultor junto à Consultoria Técnica

**Bruno Anselmo Bandeira**

Secretário Chefe da Consultoria Técnica