



PROCESSO : 7.071-8/2014 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONSULTA
UNIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO
RESPONSÁVEL : WALDIR JULIO TEIS
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 3.581/2015

EMENTA:

CONSULTA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DE PREJULGADOS. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO DA CONSULTA E APROVAÇÃO DA RESPOSTA EM CONSONÂNCIA COM O PARECER DA CONSULTORIA TÉCNICA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta de revisão de tese prejudgada constante nas Resoluções de Consultas nºs 21/2013 e 30/2013, a fim de verificar se a possibilidade da utilização de serviço voluntário de policiais militares em seus horários de folga, recebendo diretamente do Município apenas ressarcimento de despesas em conta indicada por eles, estaria ou não em conformidade com as aludidas Resoluções de Consultas.

As referidas teses prejudgadas, atualmente, encontram-se assim normatizadas:



RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2013 – TP

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE. CONSULTA. CONVÊNIO. 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 DO PRONASCI.

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.

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.

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.

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 30/2013 – TP

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2013. INCLUSÃO DE VERBETE 6 NA CITADA RESOLUÇÃO, NOS SEGUINTE TERMOS:

6) Não é permitido aos municípios matogrossenses 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 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.

Inicialmente, em análise de mérito, a Consultoria Técnica sugeriu a validação integral das teses prejudgadas por meio das Resoluções de Consultas nº 21/2013 e 30/2013, preservando, assim, as suas redações originais e todos os seus efeitos normativos e vinculativos.

Por fim, sugeriu-se, cumulativamente, a aprovação da seguinte ementa, com fulcro no art. 234, §1º, da Resolução nº 14/2007:

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.

Na ocasião, este Ministério Público de Contas exarou o Parecer nº 1.384/2014, datado de 06.05.2014, em que opinou:

- a) pelo **conhecimento** do reexame de prejudgado, com fulcro no art. 237 do Regimento Interno do TCE/MT;
- b) pela sua **improcedência**, conforme regra do art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE/MT, tendo em vista que não há necessidade de modificar ou elaborar verbete novo sobre o tema, mantendo-se incólume as Resoluções de Consulta nº 21/2013 e 30/2013.

Por força de despacho do Conselheiro Relator (Documento digital nº 148793/2014, os autos foram encaminhados à Consultoria Jurídica Geral do Tribunal de Contas, que manifestou-se no sentido de nova análise do caso por parte da Consultoria Técnica e do Ministério Público de Contas, em virtude de modificação legislativa relevante, quais sejam, o advento da Lei Complementar nº



555, de 29.12.2014, bem como da conclusão do Ministério Público Estadual acerca do Inquérito Civil nº 041/2014, que versa sobre a regularidade da atividade municipal para agentes públicos estaduais.

Encaminhados os autos à Consultoria Técnica para novel análise, houve a devida conclusão, nos seguintes termos:

“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 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.”

Vieram os autos para nova apreciação e Parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A consulta é valioso instrumento de atuação do Tribunal de Contas, vez que permite o exercício das funções de informação e orientação quanto aos temas abrangidos por sua competência, em importante complementariedade à fiscalização, propriamente dita, levada a efeito pela Corte de Contas. Está disciplinado nos artigos 48 a 50 da Lei Orgânica do TCE/MT (LC 269/2007) e nos



artigos 232 e seguintes do Regimento Interno (Resolução nº 14/07).

Outrossim, ao tempo em que possibilita a uniformização da interpretação de lei ou questão formulada em tese, garante maior segurança jurídica aos gestores e aos jurisdicionados em geral.

No caso em exame, têm-se a previsão do art. 237 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), que autoriza o Conselheiro Presidente deste Tribunal de Contas a requisitar o reexame de teses prejudgadas, nos seguintes termos:

Art. 237. Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro, do representante do Ministério Público de Contas ou a requerimento de interessado, o Tribunal Pleno poderá reexaminar tese prejudgada. (grifou-se)

A motivação que levou ao questionamento do conteúdo normativo contido nas Resoluções de Consulta nºs 21/2013 e 30/2013 assenta-se na necessidade de saber se a possibilidade da utilização de serviço voluntário de policiais militares em seus 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.

Primeiramente, para sustento do entendimento exarado no Parecer nº 1.384/2014 dos presentes autos, este *Parquet* de Contas, em sintonia com o entendimento da Consultoria Técnica, asseverou sobre a competência constitucional para a execução e gestão de políticas e ações voltadas à área de segurança pública no âmbito do Estado de Mato Grosso, sendo a conclusão que, nos moldes do art. 144, da Carta Maior, que o dever de policiamento propriamente dito recai basicamente sobre a esfera federal e estadual, atribuindo, por outro lado, **aos municípios apenas a competência para constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.**



No que tange à **impossibilidade de custeio ou pagamento direto ou indireto de parcelas remuneratórias a agentes policiais civis ou militares vinculados ao Governo do Estado de Mato Grosso pelos municípios mato-grossenses**, assente a **inconstitucionalidade e ilegalidade** na subordinação dos agentes de segurança pública estadual aos municípios, bem como a remuneração daqueles servidores pelos municípios, diretamente ou indiretamente, nos termos do que dispõe o art. Art. 167, da Constituição da República:

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.

Do mesmo modo, reforçou-se a **impossibilidade do pagamento de indenizações ou ressarcimento de despesas diretamente a agentes policiais que prestam serviços aos municípios**, pouco importando se por remuneração direta ou indireta.

Pela nova situação constante nos autos, qual seja, o advento da Lei Complementar nº 555, de 29.12.2014, bem como da conclusão do Ministério Público Estadual acerca do Inquérito Civil nº 041/2014, que versa sobre a regularidade da atividade municipal para agentes públicos estaduais, e instado a se manifestar, nos termos regimentais, **este Ministério Público de Contas reafirma seu entendimento e em consonância com o entendimento técnico, no sentido da manutenção das Resoluções de Consulta nºs 21/2013 e 30/2013**, pelas razões seguintes.

Com relação ao Inquérito Civil nº 041/2014, por meio do Ofício nº 288/GAB/SORP/2015, o Sr. Eduardo Henrique de Souza, Secretário Municipal de Ordem Pública do Município de Cuiabá afirmou, em síntese, que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso 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.

Destaque-se, de antemão, que referido entendimento ministerial está sujeito à apreciação e homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, o qual, em manifestação primeira sobre o Inquérito Civil Público nº 041/2014, entendeu, por maioria, que:

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 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.

Ademais, cabe ressaltar o próprio encaminhamento procedimental sobre a questão, proposto pelo r. 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)

O Município de Cuiabá, por meio da edição da Lei nº 5.807/2014¹, 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 Militar e da Polícia Judiciária Civil que, de forma voluntária, exercerem atividade de segurança delegada ao Município de Cuiabá, nos moldes do Termo de Cooperação celebrado com o Estado de Mato Grosso*”.

¹ Disponível em: http://www.mve-2.net/sglweb010mt2013_cm/arquivos_upload/5.807-14.PDF



Constata-se que o objeto da Lei em tela 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 **exercem atividades de segurança delegada pelo Governo do Estado de Mato Grosso ao Município de Cuiabá**, conforme disposição do seu art. 1º, sendo clara a intenção do legislador em se transferir à municipalidade 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 municipais², não havendo previsão constitucional para serem sujeitos de delegação para a execução da Segurança Pública.

De fato, a atividade de segurança delegada expressa na Lei municipal se reveste de caráter público, ou seja, exercício de função pública a ser desempenhada pelos servidores militares, com imposição de atribuições a serem cumpridas, no contexto da atuação estatal.

Necessário destacar que tal situação vai de encontro ao estatuído na Constituição da República, a qual expressamente desautoriza a acumulação funcional, salvo as exceções previstas na própria Carta Magna. Com efeito, o art. 37 dispõe que:

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

² CF/88 Art. 144 (...)

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



- 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;

De outra senda, como bem asseverado pela Consultoria Técnica, percebe-se o caráter remuneratório da indenização a ser dispendida aos agentes estaduais, haja vista a própria lei estabelecer como forma de retribuição aos serviços um valor variável “*por hora trabalhada e em certos dias da semana trabalhados*” (art. 1º, §2º, incisos I, II, III, da Lei 5.807/2014).

Dessa forma, tratando-se de remuneração na essência, importa trazer o entendimento do art. 167, inciso X, da Constituição da República:

“Art. 167
(...)”

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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\).](#)”

Com relação ao tema, é pertinente que se transcreva o disposto na Súmula nº 246 do Tribunal de Contas da União:

“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. “

Sob o aspecto subjetivo e social, não há como inobservar a questão física e mental que a “atividade delegada” pode exercer sobre o servidor militar. Convenientes os argumentos e apresentação doutrinária trazida pela Consultoria Técnica, quanto ao cansaço e estafa mental próprios dos servidores que exercem função militar e que, ao exercerem atividade delegada em horários de folga, teriam



concretos prejuízos às suas condições físicas e psicológicas para o exercício das atribuições da Lei.

Noutro ponto, a jurisprudência estampada pela equipe técnica consolida a posição já enfrentada por este *Parquet* de Contas na primeira análise destes autos, na qual se entende pela vedação do pagamento direto a servidores da segurança pública estadual, inclusive de parcelas de caráter indenizatório, independentemente da celebração de convênios entre os entes, conforme se infere do teor da Resolução de Consulta nº 21/2013, deste Tribunal de Contas:

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)

Por fim, em virtude da nova normativa legal, qual seja, Lei Complementar nº 555/2014, revogatória da Lei Complementar nº 231/2005, o Ministério Público de Contas entende necessária a exclusão da referência à lei anterior, especificamente no item 6, da Resolução de Consulta nº 21/2013, inserido pela Resolução de Consulta nº 30/2013, nos termos consignados pela Consultoria Técnica.

Por conseguinte, por todo o exposto, corrobora-se do entendimento apresentado pela área técnica competente deste Tribunal de Contas, bem como o entendimento anterior exarado no Parecer nº 1.384/2014, constante destes autos, no sentido da permanência do conteúdo normativo constante nas Resoluções de Consulta nºs 21/2013 e 30/2013, deste Tribunal de Contas, com a referida



supressão da menção à Lei Complementar nº 231/2005, revogada pela Lei Complementar nº 555/2014.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se**:

a) pelo **conhecimento** da presente consulta, tendo em vista a presença de seus pressupostos de admissibilidade, nos moldes do art. 21, XIII e 237, da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno TCE/MT);

b) pela aprovação da **manutenção do conteúdo normativo constante nas Resoluções de Consulta nºs 21/2013 e 30/2013**, deste Tribunal de Contas, com a referida supressão da menção à Lei Complementar nº 231/2005, revogada pela Lei Complementar nº 555/2014.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 24 de junho de 2015.

(assinatura digital)*

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS

Procurador-Geral de Contas

* Documento assinado digitalmente de acordo com a Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.